

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría en Derecho Penal

**La persecución penal por el incumplimiento de decisiones legítimas de  
autoridad competente en la provincia Bolívar**

Luis Eduardo Castillo Camacho

Tutor: Álvaro Francisco Román Márquez

Quito, 2020

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		



## **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía**

Yo, Luis Eduardo Castillo Camacho, autor de la tesis intitulada “La persecución penal por el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente en la provincia Bolívar”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho penal en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, junio de 2020

Firma: .....



## Resumen

El trabajo de investigación tiene como objeto de estudio la aplicación del tipo penal determinado en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal, esto es, el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Se abordan experiencias de operadores de justicia de la provincia Bolívar, desde una visión tripartita de acuerdo al rol que cumplen en un proceso penal. Además, se plantean ejemplos prácticos de cómo se está aplicando en la actualidad esta infracción penal. La investigación tiene un enfoque cualitativo en la que se busca la descripción del fenómeno u objeto de estudio. Además, su alcance es exploratorio pues se observó que el tema no ha sido investigado a profundidad en relación con los criterios objetivos de imputación de este tipo penal. Para su desarrollo, se dividió el trabajo en dos capítulos.

El capítulo uno explica la importancia de la política criminal, como parte de la política pública, como determinante para la creación del tipo penal estudiado. Analiza los acontecimientos que fueron moldeando el discurso público y las justificaciones de carácter político de respeto a la autoridad. Continúa con la reflexión sobre los principios constitucionales que deben aplicarse para tipificar una conducta como infracción penal y se realiza un primer contraste frente al injusto penal estudiado. Finalmente, se describió y comparó las posiciones doctrinarias que sustentan el castigo de la desobediencia a la autoridad.

El segundo capítulo, por su parte, inicia con la teoría del bien jurídico dentro de la creación y aplicación de tipos penales. Se estudian sus funciones a través de criterios doctrinarios, especialmente, pero sin limitarse a, la que cumple como límite del *ius puniendi*. El debate se centra en determinar cuál es el bien jurídico que el Estado busca cuidar con la tipificación del delito de desobediencia a órdenes de autoridad competente.

Antes de culminar la investigación fue imprescindible razonar si es posible someter al poder penal el incumplimiento de las decisiones de una autoridad. Para ello había que determinar si una conducta humana era idónea para afectar el bien jurídico protegido por la norma penal y, de ser el caso, qué circunstancias o presupuestos debían cumplirse para ello. O si, por el contrario, el comportamiento de una persona no causaba afectación o amenaza grave a un interés legítimo y por ende no se justificaba la intervención penal. La lesividad de la conducta analizada como de peligro abstracto dio pie para dilucidar esto.



## **Dedicatoria**

A Sandra, mi amada madre, quien ha sido pilar incondicional de mi vida. Me enseñó a superar todos los obstáculos que se presentaron y a buscar la excelencia.





## Tabla de Contenidos

Introducción.....	11
Capítulo uno: La desobediencia a decisiones de autoridad dentro del sistema penal ecuatoriano. .....	15
1.1 Hacia una política criminal verdadera .....	15
1.2 El Estado democrático en la aplicación de tipos penales .....	277
1.2.1 Principio de legalidad .....	299
1.2.2 Principio de necesidad. ....	30
1.2.3 Principio de lesividad.....	31
1.2.4 Ubicación de la conducta de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente en la ley penal.....	33
1.3 Las propuestas doctrinarias que fundamentan el castigo de la desobediencia a la autoridad .....	37
1.3.1 Rígida.....	37
1.3.2 Elástica.....	40
1.3.3 Otras alternativas .....	42
Capítulo dos: La protección a la autoridad y la lesión al bien jurídico .....	45
2.1 Teoría del bien jurídico.....	45
2.2 Las funciones del bien jurídico y su aplicación en el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. ....	50
2.3 La aplicación práctica de los principios.....	54
2.4 La idoneidad de la conducta .....	67
Conclusiones .....	77
Bibliografía:.....	81
Anexos .....	83



## Introducción

El ser humano que vive solo, y totalmente aislado de otro, puede gobernarse a sí mismo, es decir, obedecer únicamente los comportamientos que considere apropiados de acuerdo a su leal entender. No existe riesgo de que sus actos dañen a otros. Aun en estos casos quien se encuentra en esa situación se auto impone normas elementales como: un horario para descansar y otro para trabajar, elige los medios que necesita para su supervivencia y cuida de ellos, decide continuar aislado y como norma principal no tener contacto con otros, siendo él y solo él quien manda en su mundo.

Este fenómeno es opuesto cuando se trata de un conglomerado social. Esto es, cuando el ser humano desarrolla su vida diaria en convivencia con otros. Cada uno tiene un interés particular que sería la satisfacción de sus propias necesidades. Sin embargo, estos intereses pueden contraponerse en determinado momento y surgen conflictos entre ellos. Si estas situaciones son resueltas directamente por los participantes, sin considerar otro factor que no sea el deseo de hacer prevalecer sus posiciones o necesidades frente a las del otro, se impondrá la voluntad del fuerte sobre el débil, quien no tendrá más remedio que aceptar las circunstancias.

La sociedad fue evolucionando para evitar esta situación indeseable. Entonces surgió el pacto libre entre sus miembros para confiar parte de sus libertades en favor de algunos quienes tendrían el deber de cuidar el orden y asegurar el respeto de las prerrogativas de todos. Para ello se debían tomar en cuenta valores como justicia, solidaridad, obediencia y supervivencia, esta última entendida desde el punto de vista de mantener la paz social dentro del grupo.

Surge entonces la autoridad como aquel agente al que los miembros de una sociedad confiaron la tarea de servir y proteger la convivencia social. Para ello se le concedió una serie de facultades que le permitan cumplir su encargo. Así, la autoridad puede emitir órdenes que requieren ser obedecidas por todos sin realizar distinciones entre fuertes (poderosos, ricos, adultos, ciudadanos, etc.) o débiles (pobres, jóvenes, ancianos, excluidos). Además, la misma sociedad entrega herramientas que ayuden a garantizar la obediencia a esas disposiciones, esto es, mecanismos coercitivos que aseguran su eficacia. Sobre todo, pero no exclusivamente, para quienes son renuentes a su cumplimiento.

Podría ocurrir, sin embargo, que las autoridades resuelvan actuar de modo arbitrario, por su solo capricho y vulnerando prerrogativas de las personas, o por intereses propios, valiéndose de esa calidad para favorecer sus particulares necesidades o deseos. Para evitar esto, la sociedad entiende que la autoridad, sus facultades, mecanismos coercitivos, forma de designación, motivos de cesación del cargo, consecuencias de la desobediencia a sus órdenes, etc., debían ser previamente establecidos a través de normas auto impuestas y obligatorias. Así, todos los miembros del conglomerado social tendrían las reglas claras. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la correspondencia entre orden y obediencia no está dada solamente por la existencia de la autoridad y de los ciudadanos. Este vínculo nace y se legitima por la misma voluntad de quienes conforman el grupo social. Son ellos, y solo ellos, quienes decidieron su sistema de gobierno, eligen a sus representantes para elaborar las leyes, escogen a los administradores de los bienes públicos, etc.

Los mecanismos coercitivos de los que se habló son herramientas que tiene la autoridad para obligar a que sus decisiones se cumplan. Así se logra que sus disposiciones no se conviertan en meras recomendaciones y se deje a libre elección de sus destinatarios si las cumplen o no. Luego, algunos de estos mecanismos constituyen también una sanción para quienes han desobedecido la orden. En primer término, se busca que la amenaza de soportar un castigo logre por sí sola la eficacia de lo ordenado. No obstante, si la voluntad de incumplimiento persiste, la sanción, prevista con claridad en una norma anterior, ya no es preventiva sino retributiva.

La mencionada sanción puede ser de diversa índole según el fin que se persiga. Así, hay algunas de carácter económico, como la imposición de una multa; otras sanciones pueden ser administrativas, como la clausura de un establecimiento; y, en Ecuador, el castigo puede ser también de carácter penal, como es el caso de la pena privativa de libertad de uno a tres años a que está sujeta una persona que incumple la decisión legítima de autoridad competente. Sobre esto último trata el presente trabajo de investigación.

La Ley penal ecuatoriana ha tipificado la desobediencia a órdenes legítimas de autoridad como un delito. La descripción de la conducta permitiría una amplia subjetividad para su aplicación, ya que no determina claramente a qué autoridades o decisiones se refiere. De tal forma que, en principio, podría pensarse que se trata de todas o cualquiera de ellas. Este trabajo busca estudiar y razonar los criterios objetivos de imputación que permitan descubrir si el tipo penal merece o no aplicarse. La importancia

de la investigación está dada por la forma en que se ha redactado el tipo penal, el contexto político al que correspondió su creación y el modo en que es aplicado en la realidad en la provincia Bolívar.



## **Capítulo uno: La desobediencia a decisiones de autoridad dentro del sistema penal ecuatoriano.**

### **1.1 Hacia una política criminal verdadera**

El Estado organizado al servicio de sus ciudadanos necesita diseñar y ejecutar planes o estrategias que le permitirán cumplir sus objetivos. Lógicamente, éstas van determinándose por acciones que son realizadas a través de distintos órganos estatales y que implican su intervención en ciertos aspectos o situaciones de la vida diaria, así como la protección de derechos de sus ciudadanos con la finalidad de generar un resultado de bienestar de alcance general. Todo esto es lo que se podría entender como política pública.

Dentro de la política pública se encuentran distintas áreas de acción. Tal es el caso de las políticas en educación que buscan formar e infundir conocimiento en la población de un Estado. También existen las políticas ambientales que procuran gestionar adecuadamente los recursos naturales para mantener un ambiente sano y proteger la naturaleza. Otras son las políticas económicas que tienen por finalidad, entre otras, la de controlar los diversos factores que inciden en la producción de bienes y servicios, así como en el valor de estos. Se encuentran también las políticas laborales relacionadas con la gestión del recurso humano que produce bienes y brinda servicios a la sociedad, tanto en el sector público como en el privado, emitiendo lineamientos de carácter general sobre prácticas laborales.

En cuanto al fenómeno de la criminalidad también existen planes y estrategias direccionadas a atenderlo, es lo que se conoce como política criminal. Generalmente se traduce en la fundamentación política para direccionar el poder punitivo del Estado. Está dada por las motivaciones del poder de turno y confluyen una mezcla de factores como son: la opinión ciudadana, la proyección de los medios, la línea política de las Funciones Legislativa y Ejecutiva en un país, acontecimientos recientes de alto impacto social, creencias culturales de la sociedad, etc.

Cada una de ellas es parte de la política pública estatal, es decir, forman parte de un todo que busca, o debería buscar, el bienestar de todas las personas que viven en el territorio nacional. Cada una desde su ámbito de acción procura sumar en beneficio de mantener la paz social y proteger a las personas. Son complementarias, y no excluyentes,

entre sí. En esta primera parte se centrará la atención en la explicación del fenómeno político criminal ocurrido en el Ecuador durante los últimos años.

### 1.1.1 Primer período.

En el año 2007, con la llegada de un nuevo gobierno, inicia el período de transformación de la justicia penal en Ecuador. Hay que recordar que el sistema acusatorio, que estaba vigente en el país a partir de la reforma del año 2000, no había sido aplicado acertadamente y, por tanto, no había cumplido sus finalidades de eficiencia, celeridad y justicia. Entonces surge la Constitución de 2008 para consagrar el Estado constitucional de derechos y de justicia, el pluralismo jurídico, el sistema oral, la atención prioritaria a los grupos vulnerables de la población, el régimen de protección del *sumak kawsay*, el principio *pro homine*, el reconocimiento a los derechos de la naturaleza, el bloque de constitucionalidad, la extensión de las garantías del debido proceso, los mecanismos de participación ciudadana, la creación de nuevas Funciones del Estado, el reconocimiento de las adicciones como un problema de salud pública, etc. Es decir, el poder público al servicio de los derechos y garantías ciudadanas. Así, en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, al referirse al poder ciudadano y protagonismo social, se estableció que uno de los objetivos hacia la “democratización del proceso político y la búsqueda de justicia social” era precisamente la obligatoriedad de dirigir la acción estatal hacia el cumplimiento de demandas de la sociedad civil para un bienestar común.<sup>1</sup>

Además, en esta época se implementaron programas de política pública destinados a modificar la forma en la que el poder punitivo había sido ejercido en años anteriores. Uno de ellos fue el indulto a las *mulas* del narcotráfico, que logró perdonar las penas de personas condenadas por llevar en su humanidad cantidades mínimas de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, teniendo en cuenta que en estos casos no se persiguió a las organizaciones delictivas o a sus líderes, sino únicamente al eslabón más débil de esa trama. Esta propuesta elaborada por el Gobierno del Ecuador, que según su autor tenía la finalidad de “humanización del sistema de rehabilitación social”, fue aprobada por la Asamblea Constituyente de este país mediante resolución de 4 de julio de 2008 y con

---

<sup>1</sup> Ecuador y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan nacional para el buen vivir, 2009-2013: construyendo un estado plurinacional e intercultural* (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2009), pág. 131.



su implementación se logró que alrededor de mil quinientas personas, consideradas mulas del narcotráfico, recuperen su libertad.<sup>2</sup>

Otro lineamiento de política pública fue el plan que buscó identificar a todas las personas que permanecían encarcelados sin fórmula de juicio, o cuya prisión preventiva había caducado, con la finalidad de liberarlos y que se continúe los procesos judiciales permitiendo que se defiendan en libertad. Esta campaña denominada “Cero presos sin sentencia”, logró reducir el número de personas privadas de libertad de 18.675 en el año 2007, cuando inició el gobierno, a 11.279 personas encarceladas en el año 2009.<sup>3</sup> Fue el único período en que se registró esta reducción ya que en los años posteriores ocurriría el fenómeno opuesto, como se verá más adelante.

Por otro lado, en el año 2009 el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Normativo, había iniciado la elaboración de una nueva ley penal que reunía en un mismo código, y de forma sistemática, el derecho sustantivo, adjetivo y ejecutivo penal. El anteproyecto se denominó Código de Garantías Penales. Dicha propuesta tenía premisas como: el respeto a los derechos de las personas, la aplicación de un derecho penal mínimo, la protección de los derechos de libertad y de vida de las personas, los cuales, en palabras de uno de sus autores, el profesor Ramiro Ávila Santamaría, “no se pueden sacrificar por el sentimiento de inseguridad ciudadana, por el bien común, por el orden público o por cualquier otra consideración mayoritaria”,<sup>4</sup> pues precisamente cuidar de estas prerrogativas le otorga un carácter democrático al derecho penal.

### 1.1.2 Segundo período

Justamente cuando se vivía este momento de garantismo pleno, de una política estatal coherente en el ámbito penal, de bonanza económica y de muchos proyectos para el bienestar de los ciudadanos, ocurrió un acontecimiento que ocasionó un giro total de la situación político – penal en Ecuador. El 30 de septiembre de 2010, mientras el presidente de turno estuvo varias horas en un destacamento de salud de la Policía Nacional,

---

<sup>2</sup> Pien Metaal, «Indulto de mulas en Ecuador, una propuesta sensata», *Washington Office of Latin America WOLA*, 1 de febrero de 2009, <https://www.tni.org/es/publicacion/indulto-de-mulas-en-ecuador>.

<sup>3</sup> Ernesto Pazmiño, «Políticas penitenciarias y derechos humanos. Breve lectura de lo global y lo local.», *Defensa y Justicia. Revista Institucional de la Defensoría Pública del Ecuador*, 1 de abril de 2017, pág. 7.

<sup>4</sup> Eugenio Raúl Zaffaroni, Ramiro Ávila Santamaría, y María Fernanda Álvarez Alcívar, eds., *Anteproyecto de código orgánico de garantías penales: la constitucionalización del derecho penal*, 1. ed, Serie justicia y derechos humanos: neoconstitucionalismo y sociedad 17 (Quito: Ministerio de justicia y derechos humanos, 2009), pág. 24.

aparentemente en contra de su voluntad, en eventos que hasta la presente fecha no han sido del todo aclarados, existió un enfrentamiento entre miembros de la fuerza pública y una serie de hechos violentos en los que participaron también miembros de la población civil. Por una parte, estaban quienes protestaban en contra del gobierno y pedían su salida, por otra estaban quienes defendían el orden constituido y trataban de controlar los desmanes a nivel nacional.

Este acontecimiento se conoce como *El 30 S*, en atención a la fecha en la que se produjo y fue tan importante para el gobierno de turno que, en mayo de 2012, las expresiones *30S* y *30-S*, así como *prohibido olvidar*, fueron registradas como marcas a favor de la Presidencia de la República ante el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual. Las dos primeras mediante resoluciones No. 1103952 y 1103953 de 10 de mayo de 2012 y la siguiente mediante resolución No. 1104027 de 18 de mayo de 2012. De esta manera, durante los siguientes años, se logró limitar su uso para fines publicitarios, comerciales o de negocios, sin autorización previa de su titular.

Como resultado de los hechos violentos ocurridos ese día existieron personas heridas, muertos, daños materiales a edificios públicos, una base aérea tomada por disidentes, oficiales procesados y condenados por el delito de rebelión, etc.<sup>5</sup> A partir de ese momento la visión y política estatal respecto del fenómeno jurídico penal cambió drásticamente y se tornó en una dirección totalmente opuesta. El Estado consiguió, a través del sistema penal, perseguir y encarcelar a personas por esos hechos. En otros casos, a través del registro de marcas referido en el párrafo anterior, logró silenciar las voces críticas que le asignaban responsabilidad por lo ocurrido al primer mandatario o que simplemente no estaban de acuerdo con el discurso oficial que explicaba la situación.

A finales del año 2018, el Consejo de la Judicatura dio a conocer los resultados sobre la investigación y análisis de los procesos judiciales que se iniciaron con posterioridad al 30 de septiembre de 2010 y que fueron catalogados por los investigadores como de persecución política. De acuerdo a este informe los acontecimientos de aquella fecha sirvieron de plataforma al gobierno para construir un Estado autoritario, el cual se valió del sistema judicial para perseguir a los opositores y especialmente a quienes se consideró habían impulsado las protestas del 30-S. Además, “la metida de mano a la justicia” se consolidó con la consulta popular impulsada por el Ejecutivo al año siguiente (2011), “hecho con el cual tomó control del Consejo de la Judicatura y de las Cortes de

---

<sup>5</sup> Gabriel Hidalgo Andrade, «El 30 de septiembre de 2010», *Plan V*, 9 de octubre de 2018, 1, <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-30-septiembre-2010>.

Justicia, con lo cual se abrió paso a procesos judiciales favorables a la tesis del correísmo”.

<sup>6</sup> El informe concluye indicando que los espacios de comunicación generados por el Presidente de aquel entonces durante todos los días sábados, y que popularmente se conocían como “sabatinas”, sirvió para influir y hasta presionar a jueces. Otra de las conclusiones a las que llegó esa investigación, respecto de los juicios instaurados por esos hechos, es la identificación de violaciones al debido proceso, cuestionables actuaciones de fiscales que luego fueron premiados con designaciones en otros cargos, un rol pobre de la Corte Nacional de Justicia que no se pronunció sobre las vulneraciones a derechos y garantías de las personas, entre otros.<sup>7</sup>

Por otra parte, en este nuevo período los esfuerzos se centran en fortalecer la institucionalidad del Estado desde varias áreas. En lo político, se promulgó el Código de la Democracia que establecía nuevos requisitos para que los movimientos y partidos políticos mantengan su personería jurídica<sup>8</sup>, así en el año 2014 se logra la extinción de varios partidos y movimientos, que casualmente eran contrarios a los postulados de quien se encontraba en el poder, por no conseguir cierto porcentaje de votación durante los últimos procesos electorales. También se inició una fuerte campaña de afiliación de funcionarios públicos al movimiento oficial. Grandes asambleas publicitadas a nivel nacional en las que se demostraría a la ciudadanía la aceptación que un solo movimiento político tenía a niveles que jamás se los podría comparar con otra organización política en la historia democrática del país. Todo esto derivó en que los proyectos y candidatos de aquel movimiento obtengan votaciones sumamente altas en los siguientes procesos electorales, consiguiendo además una mayoría más que absoluta en la Función Legislativa, lo cual ayudó a que todos los proyectos de ley que le interesaban al gobierno sean aprobados.

Desde el campo económico se proyectó una imagen de bonanza, que estuvo vinculada al precio internacional de venta del petróleo durante algunos años, remesas de migrantes enviadas desde el exterior y también a créditos obtenidos en el extranjero que se gastaron en ese momento y se continúan pagando hasta hoy. Existió una política fiscal severa en relación con la recaudación de impuestos, se mostraban cifras de cobros y

---

<sup>6</sup> Ecuador, «Informe final mesa por la verdad y la justicia. Perseguidos nunca más.» (Quito, Ecuador: Consejo Nacional de la Judicatura, diciembre de 2014), pág. 89.

<sup>7</sup> Ecuador, pág. 180.

<sup>8</sup> *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador*, en *Registro Oficial, Suplemento*, No. 578 (27 de abril de 2009), art. 437. En adelante se citará este Código como *Código de la Democracia*.

procesos coactivos realizados por el Servicio de Rentas Internas que hacían notar la seriedad de pagar tributos y en caso de incumplimiento de esta obligación las consecuencias que se generarían. Para ello se logró, incluso, el embargo de bienes de grandes empresas privadas que habrían evadido sus obligaciones tributarias durante varios años.<sup>9</sup>

Además, las obras de infraestructura y proyectos emblemáticos fueron el pan del día. Se construyeron hospitales, carreteras, centros educativos, aeropuertos, sistemas de transporte, puentes, hidroeléctricas, cárceles, edificios para el funcionamiento de entidades públicas, etc. Se repotenció la Refinería de Esmeraldas y se inició con la contratación de obras y servicios para la construcción de una nueva Refinería, esto es, la del Pacífico. Se crearon nuevos ministerios y nuevas plazas de trabajo para servidores públicos. La burocracia estatal creció y creció ampliamente. Desde ahí se demostró la liquidez que en ese momento tenía el Ejecutivo. Las promesas de proyectos emblemáticos, que cambiarían la matriz productiva del país, parecían cristalizarse con cada inauguración de obra pública.

También en este tiempo existió una campaña de comunicación masiva. Se utilizan los medios públicos en la mayoría de casos, pero también los medios de comunicación privados, siempre para difundir las obras que venía construyendo el gobierno, las reformas que se habían impulsado y su pensamiento político, esto es, su revolución ciudadana. Además, los días sábados se estableció una cadena nacional para transmitir las reuniones que el Presidente de la República de aquel entonces realizaba recorriendo el país. En estos espacios se aprovechó también para elevar la crítica desde el oficialismo hacia quienes no estaban de acuerdo con sus postulados. El discurso subía de tono con el pasar del tiempo. Las personas que estaban en desacuerdo con el gobierno, a decir de quien lo presidía, no atentaban solo contra su majestad sino también contra el pueblo ecuatoriano que lo había elegido democráticamente y que confiaba en sus decisiones y proyectos.

Entonces el gobierno empieza a manejar el discurso de seguridad ciudadana con el objetivo de mostrarse preocupado por los problemas de inseguridad que diariamente enfrentaban las personas. Se buscó entonces fortalecer instituciones que podrían servir para la seguridad ciudadana. Así, se dotó a la Policía Nacional de nuevos vehículos,

---

<sup>9</sup> El Telégrafo, «Bienes de Bananera Noboa son embargados por el SRI», *Diario El Telégrafo*, 13 de marzo de 2013, sec. Economía, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/bienes-de-bananera-noboa-son-embargados-por-el-sri>.

armamento, mobiliario, etc., además que se le otorgó un mayor presupuesto para el ingreso de más miembros a sus filas.<sup>10</sup> También se crean nuevas cárceles con la finalidad de terminar con el hacinamiento que hasta ese entonces existía.<sup>11</sup> Además, se establece la carrera penitenciaria para que los centros carcelarios cuenten con personal especializado en el *tratamiento* de personas privadas de libertad. Se construyen edificios y se entregan recursos para el funcionamiento de unidades de emergencia y reacción inmediata, como es el ECU 911. Aquí también jugó un papel primordial el órgano ejecutivo de la Función Judicial, esto es, el Consejo de la Judicatura. Se crean las Unidades de Flagrancia, se establece un modelo de gestión de Unidades Judiciales Especializadas en todo el país, aumentan el número de funcionarios judiciales, tanto de nivel jurisdiccional cuanto de nivel administrativo, se construyen complejos judiciales en todo el país y se enfatiza en modelos de gestión con operadores de justicia especializados. Esto último con la finalidad de modernizar el sistema de justicia, solventar las causas represadas y mejorar el acceso a la administración de justicia para los ciudadanos.

Es decir, existió toda una estrategia oficial que busca demostrar el poder del Estado central. Sería el gobierno de turno quien controle, a través de su política pública, el actuar de las otras funciones del Estado. Para mantener este proyecto era necesario fortalecer la autoridad y el orden público desde todos los ámbitos. Los ciudadanos debían tener conciencia de que el Estado y sus autoridades están primero, por ende, el respeto de sus decisiones y actuaciones deberá estar acompañado de mecanismos idóneos para alcanzar dicho fin. El orden referido anteriormente es definido por el profesor Alberto Binder como “un determinado tipo de regularidad social y política, fundada en la idea final de la jerarquización de valores y el valor absoluto de esa jerarquía”.<sup>12</sup>

En el caso específico del Ecuador el mencionado orden sería el programa que significó el fortalecimiento del Estado en todos sus ámbitos. Mientras que el valor supremo sería el respeto a la autoridad pública ya que solo de esa forma se mantendría el proyecto y alcanzaría el bienestar social. El irrespeto a este orden y a este valor constituye un conflicto y por tanto requiere una solución.

---

<sup>10</sup> El Comercio, «USD 240 millones de inversión en 2012 para la Policía Nacional», *Diario El Comercio*, 8 de junio de 2012, sec. Seguridad, <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/usd-240-millones-de-inversion.html>.

<sup>11</sup> El Telégrafo, «Con las nuevas cárceles terminará el hacinamiento», *Diario El Telégrafo*, 11 de enero de 2014, sec. Política, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/con-las-nuevas-carceles-terminara-el-hacinamiento>.

<sup>12</sup> Alberto M. Binder, *Análisis político criminal: bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática* (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2012), 132.

Mantener el proyecto político que tenía el gobierno de turno requería la convicción de los votantes de que su mejor decisión había sido votar por él (proyecto) y por ellos (candidatos del partido oficial). Cualquier desorden o intención de atentar en contra del modelo instituido sería de lo más perjudicial para la sociedad ecuatoriana que ahora vivía en una época de bonanza económica, con nuevas obras todo el tiempo, con políticas sociales direccionadas a atender a grupos de atención vulnerable, etc. Entonces, lo más importante era proteger al Estado central, que tanto bienestar brindaba a sus ciudadanos, así como cuidar de las autoridades que eran los agentes encargados de cumplir con las estrategias y planes de las políticas públicas.

En ese contexto político se dejó de lado el Anteproyecto de Código de Garantías Penales del año 2009 y en su lugar el mismo Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos que había elaborado el referido Anteproyecto, elaboró otro proyecto, pero con una visión totalmente distinta a la primera propuesta. Así, se promulgó el Código Orgánico Integral Penal en agosto de 2014. Este cuerpo normativo, que en principio fue concebido como un proyecto garantista y que tenía la finalidad de reaccionar proporcionalmente ante los conflictos más graves que se presentan entre miembros de la sociedad, terminó estableciendo instituciones jurídicas que, en la práctica, se contraponían con un sistema de garantías. Así, se aumentó el número de circunstancias agravantes de la infracción, se tipificaron nuevas conductas como delitos, se aumentaron las penas privativas de libertad, se fijaron pisos y techos para las penas, se establece que el Estado puede ser víctima de infracciones penales, se excluyó los delitos contra la administración pública como susceptibles de amnistía, se reafirmó el juicio abreviado como un procedimiento válido para determinar la culpabilidad de una persona y sancionarlo penalmente, entre otros. Es preciso indicar que la aprobación de este Código requirió casi dos años de tratamiento en la comisión especializada y debates en el Pleno de la Asamblea Nacional. La primera sesión del primer debate se dio el 28 de junio de 2012, mientras que la última sesión del segundo debate tuvo lugar el 17 de diciembre de 2013.<sup>13</sup> Durante ese tiempo el proyecto de ley fue transformándose por completo hasta derivar en la actual ley penal.

El cambio de visión en la política pública estatal se vio reflejada también en el diseño e implementación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017. Desde aquí se fueron presentando estrategias para fortalecer la institucionalidad del Estado. Al

---

<sup>13</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial, Suplemento, No. 180 (Quito, 2014), 2.

plasmar el primer objetivo del mencionado Plan se hace énfasis en que se trata de fortalecer la regulación social que se requiere para la transformación propuesta, para ello se deben realizar reformas legales, regulatorias e institucionales. Así mismo, sus autores afirman haber recuperado la autoridad pública y sus facultades para servir a la sociedad.<sup>14</sup> Dicho instrumento al referirse a la transformación institucional y fortalecimiento de las capacidades para el ejercicio de las facultades estatales establecía que:

(...) el Gobierno de la Revolución Ciudadana emprendió un profundo proceso de reforma del aparato estatal, orientado a recuperar las principales capacidades de acción del Estado (la rectoría, la planificación, la regulación y el control); a racionalizar y ordenar las entidades del Ejecutivo; a fortalecer la institucionalidad ministerial; reorganizar las funciones y facultades de cada entidad; y a conseguir un ejercicio eficaz y eficiente del Estado.<sup>15</sup>

Uno de los niveles en los que se reforzó la institucionalidad del Estado fue en el sistema judicial como ya se explicó en líneas anteriores. No sólo con la asignación de recursos y personal especializado o con las reformas legales impulsadas desde el oficialismo, sino también controlando su actividad a través de su órgano ejecutivo, esto es, el Consejo Nacional de la Judicatura. Dicho sistema adquiere gran importancia porque a través de él, diariamente, se busca resolver controversias de diversa índole.

Sin embargo, la intervención estatal no es la única vía por la que éstos pueden resolverse. Existen diversos mecanismos, vías y herramientas al alcance de las personas para que puedan solucionar cualquier tipo de controversia. No siempre el Estado es llamado a intervenir en la esfera privada de los ciudadanos.

Existen conflictos sociales que pueden prevenirse e incluso resolverse directamente entre los particulares, aceptando ambas partes que la solución encontrada es la que mejor satisface sus intereses. Por ejemplo: la asamblea del barrio que decide la adquisición de una alarma comunitaria como una medida de seguridad para prevenir asaltos a sus domicilios o el daño que sufre la ventana de una casa debido a alguna actividad de sus vecinos en el que las partes involucradas resuelven que la mejor solución es reponer el objeto dañado y restablecer la tranquilidad entre ellos. También existen otros en los cuales, por su importancia, se requiere de la intervención estatal para alcanzar su solución, por ejemplo, el acreedor que demanda el pago de una obligación ejecutiva a

---

<sup>14</sup> Ecuador, ed., *Buen vivir: plan nacional 2013-2017: todo el mundo mejor*, Primera edición (Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013), pág. 86.

<sup>15</sup> Ecuador, pág. 91.

través de un juicio civil. Luego, se encuentran los problemas más graves de una sociedad, los que se derivan de hechos que vulneran gravemente un bien jurídico protegido y que por su intensidad afectarían a todo el conglomerado social, esto es, los conflictos que son sometidos al sistema penal.

La solución de los conflictos a través de los órganos del Estado, es decir, la intervención de éste sobre aquellos, se torna necesaria en la medida en que se busca evitar el abuso de poder y la fuerza, lo que derivaría en una solución violenta e ilegítima de dichas situaciones conflictivas.<sup>16</sup> Si se permite que sean los mismos involucrados quienes tomen siempre las decisiones para resolver sus propios conflictos, en los que sus intereses son contrapuestos, se corre el riesgo de que se imponga el más fuerte o que la decisión se la adopte por venganza y no con racionalidad. Esto fue superado hace muchos años por la humanidad. Ahora impera la ley de los hombres, que busca justicia y no venganza, que decide protegiendo a la parte más débil de la relación o del conflicto, que resuelve los conflictos a través de la aplicación racional de normas auto impuestas, que son anteriores a los hechos y conocidas por todos. Además, las personas ahora conocen o han ideado estrategias para prevenir esos conflictos, con lo cual, dependiendo de la efectividad de la acción preventiva, determinará la necesidad de la aplicación de una sanción.

Si bien toda sociedad tiene conflictos, no todos requieren del sistema penal para su resolución. Alberto Binder explica que la conflictividad de un conglomerado social puede gestionarse en tres momentos o modalidades: preventiva, disuasiva y reactiva. Cada una tiene características propias y finalidades diferentes en las que se trata el conflicto desde una visión distinta, como se detalla a continuación.

En primer lugar, se tiene la modalidad de prevención, la cual es anterior al conflicto. Sin embargo, también puede generarse cuando éste se encuentra en desarrollo, en cuyo caso lo que se busca es atacar las fuentes o causas que lo generaron, con la finalidad de evitar su producción de forma permanente. Para ello es necesario contar con un profundo conocimiento de los motivos por los cuales apareció.<sup>17</sup> Tan importante es conocer cuál es el conflicto cuanto identificar claramente sus causas. Aquí están las políticas públicas de salud, que buscan generar bienestar en los ciudadanos; las de educación, que buscan otorgar conocimiento sobre una determinada situación o institución; las de comunicación, que buscan difundir un mensaje entre la población; las

---

<sup>16</sup> Binder, *Análisis político criminal*, 134.

<sup>17</sup> Binder, *Análisis político criminal*, 139.



de movilidad y relaciones exteriores, que buscan crear incentivos para prevenir la migración ilegal y sus efectos dañinos; etc.

Luego, se encuentra la modalidad disuasiva, la cual tiene como finalidad también evitar la generación del conflicto y en el caso de encontrarse en desarrollo busca atacar su producción. En esta modalidad, al contrario de la anterior, su pretensión no es permanente sino únicamente en el momento en que se implementa la acción disuasiva, a corto plazo. Es decir, las medidas adoptadas como parte de la modalidad disuasiva actúan en la contención del conflicto, lo detiene, pero no ataca sus causas desde un sentido más profundo.<sup>18</sup> El objetivo de esta modalidad es influir en la decisión de las personas que intervienen o pueden generar un conflicto, pero sin preocuparse de las razones que lo producen. Por ejemplo, la colocación de cámaras de seguridad ubicadas estratégicamente en varios puntos de la ciudad logra que la mayoría de la población evite realizar ciertas actividades que podrían devenir en un conflicto, pero únicamente por temor a ser vistos y reprimidos, dejando de lado las motivaciones que los llevarían a realizarlas. Lo mismo ocurre con el creciente número de Unidades de Policía Comunitaria, ubicadas en barrios y sectores determinados, que no previenen sino disuaden el conflicto.

Por último, se cuenta con la modalidad reactiva, la cual tiene como finalidad reaccionar al conflicto, solucionarlo o disolverlo. Para ello se busca crear una situación de tolerancia o dar la razón a una de las partes cuyos intereses se encuentran en conflicto. Esta modalidad permitirá afianzar, modificar o ratificar los valores de una sociedad. En este nivel se encuentra la política criminal y, por supuesto, el sistema judicial penal que primordialmente es reactiva, aunque contenga medidas o acciones disuasivas.<sup>19</sup> Cuando no se pudo prevenir el conflicto y tampoco fue posible disuadir su producción, pueden implementarse medidas reactivas, que sirven para reprimirlo. Se ha dicho que esta modalidad busca solucionar los conflictos sociales y si el sistema penal forma parte de ella, debería concluirse que el sistema penal es el mecanismo idóneo para resolverlos. Todo esto aplicando la conocida fórmula del silogismo. Sin embargo, no podría llegarse a tal afirmación, sin temor a equivocarse, ya que, como se verá a continuación, la cuestión penal es mucho más complicada que esta conocida fórmula.

En el caso ecuatoriano el Código Orgánico Integral Penal, teniendo en cuenta el catálogo de delitos establecidos en él y las normas para su procesamiento, constituye una modalidad de reaccionar al conflicto. Aunque algunas de sus normas harían pensar que

---

<sup>18</sup> Binder, 140.

<sup>19</sup> Binder, 141.

tiene como finalidad prevenir o disuadir el conflicto. Así, se proclama que “los fines de la pena son la prevención general para la comisión de delitos y el desarrollo progresivo de los derechos y capacidades de la persona con condena (...).<sup>20</sup>

Sin embargo, a partir de su expedición en el año 2014 no se ha reducido el número de delitos o el de personas procesadas o el de personas privadas de libertad. Por el contrario, el aumento de estos números ha sido impresionante, en enero del año 2019 en Ecuador existían 38.602 personas privadas de libertad de acuerdo a datos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.<sup>21</sup> El detalle de la población carcelaria consta en el Anexo 1. Todo tiene su lógica: si existen más patrulleros, cámaras de seguridad, dotación de armamento, equipo de telecomunicaciones, etc., entonces deben reportarse nuevos arrestos; si existen nuevos jueces éstos deben justificar su carga de trabajo; si existen más fiscales es necesario también evidenciar la necesidad del incremento y reflejarlo en número de investigaciones y acusaciones; si existen nuevas cárceles éstas deben ser llenadas para justificar su construcción y la inversión de recursos.

Entonces, la expedición de leyes no es suficiente para obtener determinado resultado en cuanto al fenómeno de la criminalidad se refiere. La política pública es la que debe encargarse del tratamiento de los conflictos en una sociedad. Como ya se vio, este tratamiento se lo realiza en las modalidades preventiva, disuasiva y reactiva. Dentro de la política pública se ubica la política criminal desde la cual no es posible abarcar la totalidad del fenómeno abordando sus causas, efectos, resultados, participantes, prevención y soluciones. Es decir, la política criminal es insuficiente para resolver los problemas sociales vinculados al fenómeno criminal, pues, ésta constituye solo una pequeña parte de un todo que es la política pública.

Como ya se ha dicho, el gobierno de turno presentó una política pública de imperio del Estado. Desde esta visión amplia era necesario que las personas comprendan que la desobediencia a la autoridad merecía un juicio de reproche por parte de la sociedad. Esta conducta implicaría no solo un ataque a un agente del Estado investido de autoridad sino a todo el orden que fue constituido democráticamente y por ende a cada uno de sus ciudadanos. Se utilizó el sistema penal para este cometido y específicamente la

---

<sup>20</sup> Ecuador, *COIP*, art. 52, inc. 1.

<sup>21</sup> Dirección de Estadísticas y Análisis Económico del Sector, «Reporte mensual de personas privadas de libertad», mensual (Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 30 de enero de 2019), <https://www.justicia.gob.ec/reporte-mensual-de-personas-privadas-de-libertad/>.

legislación penal con la tipificación del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

## 1.2 El Estado democrático en la aplicación de tipos penales

Como se sabe el Ecuador se consagra como un Estado constitucional de derechos y de justicia.<sup>22</sup> Para ello, reconoció también una serie de garantías que permiten proteger estos valores supremos. Así se fue consolidando un modelo garantista que buscaba, por sobre todas las cosas, cuidar de la dignidad humana. Sus ciudadanos debían contar con una serie de condiciones que permitan alcanzar, no cualquier forma de vivir sino, el *buen vivir*.

La protección de aquellas condiciones no podía ser confiada a los particulares, pues, de ser así, se corría el riesgo de generar arbitrariedades. Así, el Estado seguía, como siempre, al frente de la administración de todo lo público. Pero además debía ser eficiente en ello, pues solo de esa forma cumpliría con su finalidad de protección de los derechos ciudadanos.

Estos derechos fundamentales de las personas, al ser prerrogativas subjetivas que se encuentran reconocidas y garantizadas plenamente por el ordenamiento jurídico,<sup>23</sup> adquieren gran importancia en la determinación de la política pública de un país y en la implementación de cualquier estrategia, plan o decisión para alcanzarla. En materia penal no puede prescindirse de ellos y por el contrario su aplicación legitima la intervención del Estado en la vida de los ciudadanos a través del poder penal. Esto tiene su importancia porque la referida intervención es de carácter violento y se requiere proteger aquellos derechos fundamentales para evitar que dicha violencia estatal devenga en ilegal o ilegítima. La Policía Nacional, Fiscalía General del Estado, Unidades Judiciales Penales, Sistema Penitenciario, etc., son instituciones que ejercen poder sobre los ciudadanos sometidos a un proceso penal, el cual se legitima en la necesidad y proporcionalidad de la intervención pública. La protección de los derechos y garantías evita que ese poder,

---

<sup>22</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial, No. 499 (Quito, 2008), art. 1.

<sup>23</sup> Luigi Ferrajoli, «Los fundamentos de los derechos fundamentales», en *Los fundamentos de los derechos fundamentales: debate con Luca Baccelli, Michelangelo Boyero, Riccardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo*, ed. Antonio De Cabo y Gerardo Pisarello, Derecho 4 (Trotta, 2009), 291.

que ya implica restricción de ciertas libertades, se desborde en detrimento de quienes son sometidos a él.

Así, se presentan algunos derechos, principios y presunciones, que son primordiales en materia penal, como son: el derecho a la defensa, la presunción de inocencia, el principio de proporcionalidad entre sanciones y conductas, el derecho a la libertad personal, el principio de necesidad de tipificar penalmente una conducta, el principio de lesividad, el principio de legalidad, entre otros. Todos ellos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador como máxima norma del ordenamiento jurídico y, por tanto, de obligatorio cumplimiento para el establecimiento de infracciones penales. No podría concebirse un Estado democrático o garantista que a pesar de tener un amplio marco de garantías y principios termine vulnerando derechos constitucionales, a sabiendas.

De esta forma, al momento de crear un tipo penal, de investigar determinados hechos en la vía penal, de procesar judicialmente a una persona, de sancionarla o ratificar su inocencia, de reparar a las víctimas o de cualquier otra forma de intervención del sistema penal, deben tenerse en cuenta los derechos y principios constitucionales. Solo así se estaría poniendo en práctica el modelo garantista que prevaleció en Ecuador a partir de la Constitución del 2008. El país dejó de ser solamente un Estado de Derecho, en el que lo único que servía eran las normas debidamente positivizadas, y evolucionó para dar paso al Estado de derechos y de justicia, en el que las prerrogativas inherentes a la calidad de ser humano están por encima de cualquier normatividad que prescinda de ellas.

En esta nueva concepción del Estado continúan en vigencia, como no podía ser de otra manera, las normas positivas, pero además se incluyen otras que antes no se tomaban en cuenta. En este nivel están las normas de derechos humanos que, no siendo previstas por la legislación nacional, son reconocidas por instrumentos internacionales y a las que el Estado les otorga un especial valor, incluso por encima de su ordenamiento jurídico interno, cuando aquellas reconocen derechos más favorables. También se tiene aquellas normas, derechos o principios, que sin estar escritas en instrumento alguno pertenecen a la dignidad propia de los seres humanos.

Sin dejar de lado a otros importantes principios, que deben siempre respetarse en la intervención penal, existen tres que son de vital valor para la presente investigación. El de legalidad, el de necesidad y el de lesividad. Asociarlos únicamente con la ley, la oportunidad y el daño, en su orden, sería un error, pues su alcance y explicación son muchísimo más amplios como se verá enseguida.

### 1.2.1 Principio de legalidad

El primero de los principios referidos, imprescindible cuando se trata de Derecho penal, es el de legalidad. Para que una conducta sea considerada como infracción penal necesariamente debe estar contenida en una ley. No hay delito, y tampoco puede establecerse una pena, sin una norma legal que previamente los prevea. Este principio, que se traduce en el conocido aforismo *nullum crimen, nulla poena, sine lege* y está consagrado en la Constitución del Ecuador como una de las garantías del debido proceso al establecer que: "Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley".<sup>24</sup>

A decir de Francisco Muñoz Conde este principio no se limita a la existencia de una ley penal en el sentido formal. Para establecer que determinado sistema jurídico cumpla con el principio de legalidad es necesario que la norma legal sea escrita y estricta. Deberá ser escrita para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos y además dicha positivización habrá de ser anterior a la conducta humana que se pretende someter al poder penal. En cuanto a que sea estricta, el maestro español refiere, que la ley penal tiene que enunciar y describir con claridad meridana cada uno de los presupuestos de dicha conducta.<sup>25</sup>

El principio de legalidad es una garantía de las personas la cual impide al Estado extralimitarse en el uso del poder penal para sancionar conductas que no estén determinadas en la ley penal como infracción. Únicamente cuando una norma legal ha establecido que cierta conducta constituye un delito el sistema penal podrá perseguir y sancionar penalmente a una persona por ese hecho. La referida determinación debe ser anterior a la realización de la conducta pues de esa forma las personas tendrán certeza de que sus conductas serán o no penalmente relevantes.

De otro lado, no se puede decir que la simple escritura anterior de la norma es suficiente para cumplir con el principio de legalidad. Se sabe que el tipo penal es una construcción jurídica compleja, con elementos objetivos y subjetivos, los cuales permiten identificar si un hecho se encuadra perfectamente en su descripción. Para ello es

---

<sup>24</sup> Ecuador, *CRE*, art. 76, num. 3.

<sup>25</sup> Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán, *Derecho penal: Parte general*, 9a. ed., rev.puesta al día, Tirant lo Blanch libros (Valencia: Tirant lo Blanch, 2015), 110.

necesario que dichos elementos sean detallados de manera clara y concreta, esto es, sin permitir confusiones o remitirse a una norma jurídica extrapenal.

Sobre esto último el profesor Luigi Ferrejoli distingue el principio de mera legalidad del principio de estricta legalidad. El primero es un mandato para los jueces quienes están sujetos a cumplir la ley vigente sin importar su contenido. Mientras que el segundo es un mandato para el legislador y se refiere a la validez de la norma siempre que su contenido presente “supuestos típicos dotados de significado unívoco y preciso”.<sup>26</sup> A su vez esta legalidad (estricta) permitirá que los juzgadores apliquen normas no solo vigentes sino también válidas por su contenido.

Entonces, cuando la norma penal no describe claramente los elementos de la infracción, por ejemplo: el sujeto activo, el objeto jurídico sobre el que recae la acción, el elemento normativo u otras circunstancias que completan el tipo, se estaría violentando el principio de legalidad. En estos casos, la existencia de una norma positiva no es suficiente para afirmar que se cumple con este principio fundamental. La seguridad jurídica tiene un contenido formal: disposición legal anterior, y uno de carácter material: la exacta descripción de la conducta prohibida. Así manda la Constitución del Ecuador que expresa: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.<sup>27</sup>

### **1.2.2. Principio de necesidad.**

El segundo de los principios enunciados anteriormente es el de necesidad. Aquí se pretende indicar en qué casos la utilización del poder penal se torna necesaria para controlar una conducta o gestionar un conflicto. El ordenamiento jurídico ha establecido reglas que deben ser obedecidas por las personas para mantener una convivencia social ideal. Los conflictos sociales y las conductas indeseables, que se presentan en la realidad, deben ser también resueltos por ese conjunto de reglas. Es decir, con la intervención del poder estatal y las herramientas que el ordenamiento jurídico le otorga, pero dicha intervención se realizará únicamente en aquellos casos en que las controversias no puedan sanearse por otras vías. La Constitución de 2008 tiene un mandato específico en cuanto a la persecución penal y al principio de necesidad al establecer que la investigación

---

<sup>26</sup> Luigi Ferrajoli y Norberto Bobbio, *Derecho y razón: teoría del garantismo penal* (Madrid: Trotta, 2014), pág. 95.

<sup>27</sup> Ecuador, *CRE*, art. 82.

en etapa pre procesal y procesal penal será dirigida por Fiscalía pero con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal.<sup>28</sup>

Dentro de dicho ordenamiento existen varios ámbitos de acción. Uno de ellos es el poder penal, pero existen también otros, como la vía civil, la vía administrativa o las instancias de jurisdicción voluntaria. Eso sin contar los mecanismos informales como el diálogo o los acuerdos alcanzados sin necesidad de activar los sistemas jurídicos estatales de gestión de conflictos.

El poder penal es el último escalón dentro del ordenamiento jurídico para la gestión de un conflicto. Antes de utilizarlo deben agotarse todas las otras posibilidades, vías y mecanismos que prevé el ordenamiento jurídico, para restablecer la convivencia social y proteger los derechos de las personas. El *ius puniendi* ejercido por el Estado será necesario únicamente cuando dichos mecanismos extrapenales no sean idóneos para la resolución del conflicto. Esto es lo que se conoce como el principio de necesidad del Derecho penal. Se recuerda que el sistema penal es una modalidad de reacción y no de prevención o disuasión del conflicto, conforme ya fue explicado en líneas anteriores.

En razón de que el Derecho penal busca reaccionar al conflicto para minimizar la violencia y proteger los derechos ciudadanos, las conductas prohibidas por éste deberán ser mínimas también, es decir, las estrictamente necesarias “para impedir comportamientos lesivos que, añadidos a la reacción informal que comportan, supondrían una mayor violencia y una más grave lesión de derechos que las generadas institucionalmente por el derecho penal”.<sup>29</sup> La necesidad implica que los conflictos y afectaciones resultantes de las conductas establecidas en el Código Orgánico Integral Penal como delitos no puedan ser resueltos adecuadamente por otras vías jurídicas. Solo así se justificará la necesidad de su tipificación. En el caso contrario se estaría atentando contra este principio y dicho atentado vulneraría los derechos de las personas inmersas en un proceso penal.

### **1.2.3 Principio de lesividad.**

A continuación, corresponde establecer si la conducta, que ha sido tipificada como infracción y que necesariamente debe ser tratada por la vía penal, ha ocasionado o no un daño real y demostrable. Es decir, la lesividad del acto. Para darle sentido a la persecución penal, que lleva adelante el Estado, no basta con que determinado hecho

---

<sup>28</sup> Ecuador, art. 195.

<sup>29</sup> Ferrajoli y Bobbio, *Derecho y razón*, 466.

humano conste como presupuesto fáctico de una norma penal, sino que será indispensable la existencia de un perjuicio o afectación grave a un derecho de las personas y que aquella no pueda ser soportado ni por éstas ni por la sociedad.

La lesión que un actuar humano ha ocasionado en el bien jurídico de otro y cuando dicho daño sea intolerable, tanto para quien lo sufrió cuanto para el conglomerado social en el que vive, justifica *a priori* la intervención penal, siempre en atención al grado de afectación. Es decir, como el poder penal es el más violento de todos los poderes que tiene el Estado, dicha lesión debe ser sumamente grave para que la justificación sea completa. Esto es lo que se conoce como el principio de lesividad del Derecho penal.

Siguiendo a Luigi Ferrajoli se puede indicar que la determinación del daño a un bien jurídico constituye un juicio de valor y para que éste sea protegido por el Derecho penal es indispensable que su valor sea superior al de aquellos bienes jurídicos que le son ajenos a este último.<sup>30</sup> Los derechos de las personas se encuentran consagrados a nivel constitucional, y si bien la norma suprema ordena que todos son interdependientes y de igual jerarquía,<sup>31</sup> existen algunos cuya protección es primordial, pues lesionarlos ocasionaría una grave afectación en sus titulares. El ejemplo más claro es el derecho a la vida, ligado a la existencia misma de la persona, pero existen otros de trascendental consideración: el derecho a la integridad sexual, a la identidad cultural, a la libertad, a la integridad personal, etc.

También se cuenta con otros bienes jurídicos, como el derecho al descanso y al ocio, a opinar libremente, a dirigir quejas y peticiones ante autoridades públicas, entre otros, que, sin dejar de ser trascendentales para sus titulares, en caso de ser lesionados, el daño producido no sería tan grave como para justificar el uso del poder penal. No se pretende indicar qué derecho es más importante. No. Lo que se trata de explicar es que, si bien todos son fundamentales para las personas, la tolerancia frente a la afectación de ciertos bienes jurídicos es distinta.

Siendo un poco más específico, Carlos Sánchez Escobar, explica claramente el principio de lesividad como el fundamento que le permite a un Estado establecer cuáles son las inconductas que merecen sanción penal. Si bien todos los bienes jurídicos son importantes, no todos los ataques perpetrados en su contra justifican la intervención del poder punitivo estatal. Únicamente aquellas conductas que devienen en una vulneración

---

<sup>30</sup> Ferrajoli y Bobbio, *Derecho y razón*, 467.

<sup>31</sup> Ecuador, *CRE*, art. 11, num. 6.



a un bien jurídico y que ésta sea intolerable para la sociedad, permitirá legitimar la activación del sistema penal para controlarla.<sup>32</sup>

#### **1.2.4 Ubicación de la conducta de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente en la ley penal.**

Una de las conductas penalmente relevantes establecida en el Código Orgánico Integral Penal es la desobediencia de las decisiones legítimas emitidas por autoridades competentes. Este delito se encuentra tipificado en el capítulo quinto, Delitos contra la Responsabilidad Ciudadana, dentro de la sección tercera, Delitos contra la Eficiencia de la Administración Pública, específicamente en el artículo 282, del referido cuerpo normativo y su texto reza:

La persona que incumpla órdenes, prohibiciones específicas o legalmente debidas, dirigidas a ella por autoridad competente en el marco de sus facultades legales, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. La o el servidor militar o policial que se niegue a obedecer o no cumpla las órdenes o resoluciones legítimas de autoridad competente, siempre que al hecho no le corresponda una pena privativa de libertad superior con arreglo a las disposiciones de este Código, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Se aplicará el máximo de la pena prevista en el inciso segundo de este artículo, cuando la o el servidor militar o policial desobedezca o se resista a cumplir requerimientos legítimos de la Policía, en su función de agentes de autoridad y auxiliares de la Fiscalía General del Estado.<sup>33</sup>

La norma penal sanciona con pena privativa de libertad de uno a tres años a la persona que realice la conducta descrita en ella, esto es, desobedecer una orden legítima de autoridad competente. Además, esta pena puede agravarse si el sujeto activo es miembro de la fuerza pública.

Ahora bien, la disposición legal fue diseñada de modo tal que podría traer serios inconvenientes al momento de su aplicación en el sistema penal. Lo primero que se debe definir es a qué autoridades se incluye en su descripción típica. Se conoce que un ministro, un superintendente, un gobernador, un juez o un alcalde, son autoridades quienes tienen funciones y competencias específicas. Por tanto, de la forma en que se redactó el referido artículo de la ley penal ecuatoriana, podría entenderse que el

---

<sup>32</sup> Carlos Sánchez Escobar, «Bien jurídico y principio de lesividad. Bases históricas y conceptuales sobre el objeto de protección de la norma penal», *Revista Digital de la Maestría de Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica*, 2013, 486.

<sup>33</sup> *COIP*, art. 282.

incumplimiento de las órdenes provenientes de cualquier autoridad produciría que se persiga penalmente a quien realiza esta conducta, ya sea por acción o por omisión.

La determinación de la autoridad de quien emana la orden sería otra de las circunstancias descriptivas de la conducta que permitirá que el tipo penal se entienda completo. Como ya se refirió, esto forma parte del principio de legalidad en cuanto a su contenido material, que tiene directa e íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica, según el cual las normas jurídicas previas deben ser sobre todo claras.<sup>34</sup> Entonces, si el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal no determina claramente cuáles son las autoridades, de quienes emana la orden cuyo incumplimiento sanciona penalmente, se estaría violentando el principio de legalidad en materia penal.

Por otra parte, la política pública vigente al momento de creación de la norma tenía como finalidad consolidar el respeto a la institucionalidad del Estado, a la autoridad en general. Por tanto, el prescindir de la indicación específica de las autoridades a que se refiere este tipo penal no fue una casualidad u olvido del legislador. Por el contrario, siguiendo la política pública en general, y la política criminal en especial, que mantenía el Estado en ese momento, se podría considerar que la descripción del tipo penal realmente abarca cualquier tipo de autoridad pública.

Sin embargo, desde la visión de vigencia de los derechos fundamentales, la interpretación de la norma penal implicaría que, el incumplimiento al que ésta se refiere no podría ser de las decisiones de cualquier autoridad, sino únicamente de aquellas que tienen como finalidad la protección de derechos y que, por su importancia, requieren de mecanismos coercitivos adecuados para reaccionar ante una grave afectación a los mismos, siempre que los mecanismos extrapenales no sean suficientes para proteger estos intereses de las personas. Aquí estarían, por ejemplo, las decisiones de autoridades jurisdiccionales. Pero tampoco en este caso queda claro si se refiere solamente a jueces penales o se extiende también a las decisiones de jueces en otras materias.

Por ejemplo, el juez civil que dispone a una empresa o entidad, pública o privada, la entrega de cierta información concediendo un término para el efecto. El incumplimiento de la orden del juzgador podría derivar en que se utilice algún mecanismo de coerción para asegurar su efectividad, tal es el caso de una multa.

Entonces, no se podría asegurar, con total seguridad, que el sistema penal sería proporcionalmente adecuado para lograr el cumplimiento de la disposición judicial,

---

<sup>34</sup> Ecuador, *CRE*, art. 82.

aunque la norma del Código Orgánico Integral Penal, aparentemente, si lo permitiría. En el ejemplo, se puede apreciar que existe un mecanismo distinto al sistema penal, como es una sanción administrativa, y que este sería más rápido y eficaz que aquel, provocando también el menor daño posible para restaurar el orden y resolver el conflicto surgido. De insistir en la aplicación del tipo penal para asegurar el cumplimiento de este tipo de decisiones, se estaría vulnerando el principio de necesidad en materia penal, que también fue explicado anteriormente. Es decir, si bien todos los procesos judiciales buscan proteger derechos de los intervinientes en él, no se puede aceptar que todas las órdenes de los juzgadores requieran del sistema penal como herramienta coercitiva de las mismas, ya que antes de acudir a él es necesario que se agoten las otras vías y mecanismos que prevé el ordenamiento jurídico.

Entonces, habría que establecer si el principio de legalidad en materia penal que, dicho sea de paso, se encuentra consagrado a nivel constitucional se está o no cumpliendo. La Constitución del Ecuador prescribe: “ (...) Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal (...) ”.<sup>35</sup> Por supuesto, esta tipificación debe ser clarísima para evitar que cualquier conducta con aparente relevancia penal sea tratada como tal. Los elementos objetivos y subjetivos del tipo tendrán que detallarse adecuadamente. Como se ve la norma tratada habla únicamente de autoridad, sin distinguir entre autoridades que ejercen o no jurisdicción.

Por otra parte, tampoco la norma aclara si se refiere a cualquier tipo de decisiones o únicamente a aquellas cuyo incumplimiento constituiría un ataque intolerable a un bien jurídico protegido. Si se tiene parte de la misma premisa de los derechos fundamentales, parecería lógico decir que no todas las órdenes judiciales desobedecidas implican un ataque socialmente intolerable y que merecen un procesamiento penal. Precisamente esa es la cuestión que no está clara de acuerdo a la redacción del tipo penal y se vulneraría también el principio de legalidad, que ya fue explicado en líneas anteriores, por no encontrarse claramente establecido en la descripción típica de la infracción el tipo de decisiones a que se refiere.

De aceptarse como válida la persecución penal de cualquier decisión que provenga de cualquier autoridad pública se estaría violentando el principio de mínima intervención penal. Este principio proclama que cuando interviene el Estado con su poder punitivo se

---

<sup>35</sup> Ecuador, art. 76. num. 6.

debe procurar que su intervención y el daño que provoca con esa violencia legitimada sea el mínimo posible. Este enunciado va de la mano con el principio de subsidiariedad penal, el cual sostiene que la intervención penal se justifica única y exclusivamente cuando un conflicto o situación social no pueda ser resuelto por otras ramas del Derecho o instituciones jurídicas.<sup>36</sup>

Ahora bien, cabe preguntarse ¿Cuál sería el bien jurídico protegido por el tipo penal? Si se toma la norma en un sentido literal y se ubica su calificación dentro de la ley penal, es fácil concluir que protege la eficiente administración pública. Como se sabe el Estado, con todos sus recursos, es quien se encuentra a cargo de ella. Entonces, habrá que determinar si la conducta de una sola persona es suficientemente apta para vulnerar gravemente la eficiente administración pública, de tal modo que resulte en un ataque intolerable para la sociedad y por ende se justifique plenamente la intervención penal estatal. En principio no parecería lógico sostener que un acto individual pudiera cumplir con tales características, sobre todo porque el Estado tiene infinitos recursos y se encuentra en situación de superioridad ante el ciudadano común.

Existen algunas causas en las que el Tribunal de Garantías Penales de la provincia Bolívar ante la no presentación de la persona procesada en la audiencia de juicio ha dispuesto que se remitan copias certificadas del expediente para que Fiscalía inicie una investigación penal por este hecho. El juzgador pluripersonal ha considerado, en esos casos, que se trataría de un presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, por lo que solicita que el órgano correspondiente lo investigue. Sin embargo, el ordenamiento jurídico ecuatoriano concede al juez otro mecanismo para asegurar el cumplimiento de su orden de presentación a la audiencia de juzgamiento, esto es, ordenar dicha comparecencia con el auxilio de la fuerza pública.<sup>37</sup> Si no se agota esta vía en la que, sin la utilización de un nuevo procesamiento penal, se logra cumplir eficientemente con la orden de presentación ante el juez, y por el contrario se procura resolver el conflicto, ocasionado por la falta de comparecencia, exclusivamente a través de la vía penal, se estaría afectando gravemente el principio de necesidad y mínima intervención penal.

---

<sup>36</sup> Binder, *Análisis político criminal*, pág. 25.

<sup>37</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, Registro Oficial, Suplemento, No. 544 (Quito, 2009), art. 130, num. 7.

### **1.3 Las propuestas doctrinarias que fundamentan el castigo de la desobediencia a la autoridad**

Sobre el tema se plantean dos propuestas teóricas que servirán para justificar el castigo para el incumplimiento de órdenes de autoridad. La primera que es la justificación rígida o intolerante. La segunda soporta la idea desde una visión flexible o elástica. A cada una se le asignaron enunciados fuertes y también se le identificaron algunas falencias como se presenta a continuación.

La justificación rígida consagra enunciados que soportan la criminalización de cualquier decisión legítima emitida por cualquier autoridad pública. Toda desobediencia merece un castigo. El imperio de la ley, el contrato social y la protección de la eficiente administración pública, son las premisas en las que se fundamenta esta visión del fenómeno. Si la sociedad designa autoridades y alguno de sus miembros irrespeta las órdenes emitidas por alguna de ellas, vulnera a todo el grupo social, se requiere la intervención estatal a través del poder punitivo.

La justificación elástica, por su parte, no permite que cualquier incumplimiento a órdenes de autoridad pueda ser perseguido penalmente, sino únicamente en ciertos casos en los que exista una grave afectación al bien jurídico protegido y se respeten los principios y garantías establecidas a nivel constitucional. El principio de lesividad, el derecho de libertad personal y el principio de mínima intervención penal, constituyen los enunciados que sustentan esta posición. Ninguna actuación del poder público puede estar por encima de los derechos y principios constitucionales que la misma sociedad requiere para vivir en un Estado democrático.

#### **1.3.1 Justificación rígida o intolerante**

Se sostiene en el principio de legalidad en materia penal. Aquí, el principio de autoridad de la ley constituye el sustento para determinar la gravedad de una conducta humana que incumple las órdenes de autoridades. No sólo se refiere al contenido de las normas legales sino también a la forma en que éstas son creadas, esto es, por autoridades cuyas funciones han sido también establecidas previamente en la ley.

Los ciudadanos han encargado la creación de leyes al Poder Legislativo, renunciando a una parte de su libertad personal con la finalidad de proteger la paz social, prevenir y resolver los conflictos que se presenten en sociedad, evitar la arbitrariedad que implicaba la aplicación de la *ley del talión* y, por supuesto, limitar la discrecionalidad de

los juzgadores que podría derivar en decisiones injustas. Este encargo, conocido como el contrato social, permite también establecer, en la ley, qué conductas merecen la intervención estatal para obligar a que los ciudadanos se abstengan de cometerlas, en unos casos, u obligarlos a realizarlas en otros. Así lo establece Ronald Myles Dworkin quien define a la ley como el conjunto de reglas especiales que son utilizadas por un conglomerado o grupo humano, a través de la cual se pretende definir cuáles son las conductas que deben o no ser coaccionadas con el uso del poder público.<sup>38</sup>

En esta línea de pensamiento se encuentra también al autor peruano Ramiro Salinas Siccha, quien sostiene que la justificación para la penalización de la desobediencia a órdenes de autoridad competente radica en el principio de autoridad. El referido principio implica que son los ciudadanos quienes confían a las autoridades el cuidado de sus derechos, por lo tanto, son ellos los principalmente obligados a su obediencia con la finalidad de cuidar este sistema de protección. Ahora bien, este autor hace una diferenciación entre dos figuras, desobediencia y resistencia, por las que se configura el incumplimiento de decisiones de autoridades. La primera de ellas implica la inobservancia a una orden directa que proviene de un funcionario público quien se encuentra investido de competencia para emitirla. La segunda, en cambio, tiene relación con los actos ejecutados por una persona tendientes a impedir que la disposición de una autoridad pública se haga efectiva.<sup>39</sup>

El bien jurídico que pretende proteger la norma penal, que sanciona la desobediencia a la autoridad, sería la eficiente administración pública de acuerdo a la ubicación en la Ley Penal Ecuatoriana. La misma es entendida como el conjunto de buenas prácticas realizadas por el Estado para administrar eficientemente los recursos y brindar a los ciudadanos servicios públicos de calidad. Desde esta concepción la protección de este bien jurídico se presenta como importantísima. Así lo sostiene María Cecilia Maiza:

Al respecto no cabe duda de que el normal desenvolvimiento de sus funciones por parte de los órganos estatales, y el castigo a toda perturbación violenta del ejercicio de sus funciones específicas, configura una condición de funcionamiento de todo sistema social civilizado, permitiendo asimismo a los integrantes de la sociedad el adecuado desarrollo de sus potencialidades, bajo la tutela de un Estado que respeta y hace respetar las reglas

---

<sup>38</sup> Ronald M. Dworkin, «Is Law a System of Rules?», en *The Philosophy of Law*, ed. Ronald M. Dworkin, 7. [Dr.], Oxford Readings in Philosophy (Oxford: Oxford Univ. Press, 1988), 38.

<sup>39</sup> Ramiro Salinas Siccha, *Delitos contra la administración pública* (Lima: Iustitia : Grijley, 2011), 113.

básicas de convivencia receptadas y relegadas en las normas constitucionales y demás legislación vigente.<sup>40</sup>

Es decir, la administración pública asegura las condiciones necesarias para el desarrollo de un conglomerado social. Dicha tarea se realiza a través de las distintas instituciones y autoridades públicas, que además deben ser eficientes en ello. Por tanto, afectar su eficiencia sería atentar no solo contra el Estado sino contra la sociedad en general. Sin embargo, esa autora precisa que la perturbación de la eficiente administración pública debe ser castigado (penalmente) solo en los casos en que sea violenta, correspondiendo al legislador determinar cuáles serían esos casos.

La ley penal ecuatoriana que fue derogada en 2014, por el Código Orgánico Integral Penal, establecía el criterio de violencia para sancionar la oposición o resistencia a órdenes de autoridad pública. El tipo penal en aquel entonces era concebido como rebelión y hacía una enumeración detallada del sujeto pasivo de la infracción. También describía la conducta de manera concreta pues sus verbos rectores indicaban: ataque, resistencia hecha con violencia y amenazas.<sup>41</sup> Sin embargo, no puede asimilarse esta infracción a la que actualmente se ha tipificado como incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente pues en ésta no se requiere que la desobediencia se realice con violencia y además las órdenes pueden emitirse por cualquier autoridad.

La conducta que fue descrita como rebelión en el derogado Código Penal actualmente se lo tipifica como delito de ataque o resistencia<sup>42</sup> y no es objeto de la presente investigación. Más allá de la comparación de tipos penales derogados y vigentes, esta enunciación tiene importancia para demostrar que una infracción penal puede, y debe, contener una descripción clara y completa de todas las circunstancias y elementos que completan el tipo. Esto facilita su comprensión a los destinatarios y su aplicación a los operadores de justicia.

También existen críticas para quienes sostienen esta posición. En primer lugar, se deja de lado, por momentos, la aplicación de normas fundamentales y superiores a las disposiciones legales. No se puede hablar de un ordenamiento jurídico coherente si su Constitución prevé la proporcionalidad entre infracciones y sanciones, mientras su ley penal establece desproporciones en sus normas jerárquicamente inferiores. Entonces la primera crítica a esta teoría sería la incoherencia o contradicción entre normas jurídicas

---

<sup>40</sup> María Cecilia Maiza, «Delitos contra la administración pública», en *Delitos contra la administración pública*, ed. Edgardo Alberto Donna, vol. II (Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2005), 357.

<sup>41</sup> Ecuador, *Código Penal*, Registro Oficial, Suplemento, No. 147 (Quito, 1971), art. 218.

<sup>42</sup> Ecuador, *COIP*, art. 283.

de un mismo ordenamiento, ante ello debe buscarse una solución que no necesariamente implique la reforma legal, sino que podría conseguirse a través de la utilización de métodos interpretativos como el jerárquico, sistemático, evolutivo, etc., o de la aplicación de principios constitucionales. Se recuerda que a partir de la Constitución de 2008 el bloque de constitucionalidad incluye, en el ordenamiento jurídico del Ecuador, otras normas consagradas en instrumentos internacionales.

Luego, las autoridades públicas tienen mecanismos coercitivos propios como son: imponer una multa, clausura definitiva de un establecimiento, comparecencia de personas con el auxilio de la fuerza pública, disolución de una empresa, etc. Todas estas son formas que permiten a una autoridad coaccionar a los ciudadanos para que cumplan sus órdenes sin que sea necesario la utilización del poder punitivo. Entonces, la criminalización de cualquier incumplimiento a decisiones legítimas emitidas por autoridades competentes violentaría gravemente el principio de mínima intervención penal consagrado a nivel constitucional y también a nivel legal.

A esto se debe añadir que el ordenamiento jurídico penal no solo sanciona a las personas que incumplan una orden legítima de autoridad, sino que además prevé la posibilidad de perseguir penalmente a una persona por incumplir prohibiciones legalmente debidas. Es decir, amplía muchísimo el universo de conductas humanas que podrían subsumirse en la norma penal. Nuevamente aparece la indeterminación de las circunstancias que complementan el tipo.

El contrato social no fue otorgado solamente para resolver los conflictos a través de la aplicación de leyes sancionadoras. Este pacto entre seres libres tuvo también como finalidad la de para proteger los derechos ciudadanos y garantizar los principios fundamentales. Si se sacrifica uno de esos derechos o principios, con la idea de hacer prevalecer la autoridad y la ley en la solución de los conflictos, se estaría sacrificando también la paz social y violentando derechos de ese grupo humano.

### **1.3.2 Posición flexible o elástica**

Según esta visión, el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente no puede aplicarse a todas las decisiones de todas las autoridades. Previo a su aplicación debe realizarse un análisis en el caso concreto y de principios universales. Aquí se puede citar el pensamiento de autores como Robert Alexy quien sostiene que el derecho tiene una doble dimensión. Una real o fáctica, constituida por la



expedición normativa y la eficiencia de ésta en la sociedad, y otra ideal o crítica, en la que se encuentra la pretensión de corrección moral que tiene el derecho.<sup>43</sup>

En el tema específico de investigación la primera de las dimensiones del derecho, referidas por Alexy, estaría dada tanto por la expedición de la norma jurídica que establece el tipo penal de desobediencia a órdenes legítimas de autoridad cuanto por la prevención general positiva de la conducta que se busca a través de él. Pero el derecho tiene otra dimensión, que sería el campo ideal o crítico, constituida por los valores que la sociedad protege y que han sido normativizados a través de principios, derechos y garantías reconocidos constitucionalmente. Algunos de los valores más importantes para la sociedad es el respeto a su ordenamiento jurídico, a los derechos de los demás y en general a la convivencia social.

Los derechos a la integridad personal, a la libertad, a la vida, al debido proceso, entre otros, constituyen también valores fundamentales del conglomerado social. Entones, la norma penal que sanciona el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente cumplirá con esta segunda dimensión siempre que su aplicación se realice con la finalidad de proteger estos valores sociales, estos derechos y estos principios. De lo contrario, la aplicación normativa estaría deslegitimada por la ausencia de una de estas dimensiones.

También en esta línea de pensamiento se encuentra el autor Claudio Luzzati, para quien el ordenamiento jurídico está constituido por principios y no solo por normas elaboradas como reglas. Los principios "son normas positivas o construidas por los intérpretes, que hacen de justificación de otras normas".<sup>44</sup> Constantemente se presenta una discusión entre juristas y juzgadores para determinar cuáles son los principios aplicables a determinada situación. Los primeros guiados más por posiciones doctrinarias que son asumidas desde sus obras, los segundos en cambio guiados más por su raciocinio lógico y justo de los hechos sometidos a su conocimiento. En cualquier caso, ambos aceptan que la norma positiva lleva implícitos principios jurídicos o sociales, así: la justicia, la equidad, la proporcionalidad, la legalidad, la igualdad, la duda en favor del reo, etc., que cumplen una función justificadora. Explican por qué se aplicó una norma

---

<sup>43</sup> Robert Alexy, «La doble naturaleza del derecho», en *La doble dimensión del derecho: autoridad y razón en la obra de Robert Alexy*, ed. Carlos L. Bernal Pulido, 1. ed, Extramuros (Lima: Palestra Ed, 2011), 36.

<sup>44</sup> Claudio Luzzati, *El principio de autoridad y la autoridad de los principios: la genericidad en el derecho* (Madrid: Marcial Pons, 2013), 144.

específica y no otra, por qué se decidió de tal forma en algún caso particular y no de otra, esto es, le brinda racionalidad a la cuestión jurídica.

Es decir, las normas, tipo reglas, no se legitiman por sí mismas, sino únicamente cuando en su aplicación se han observado otras normas, tipo principios, que las justifican. Entonces, en el tema específico de investigación, la disposición del artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal requiere la aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, mínima intervención penal, entre otros, para justificar que el sometimiento de esta conducta al poder penal sea legítimo. No puede hacerse de forma indiscriminada.

En cuanto a esta justificación elástica se debe indicar que sus postulados presentan también algunas observaciones. En primer lugar, existen principios que pueden resultar contradictorios. Por ejemplo, el principio de legalidad frente al de mínima intervención penal. Cuando estas situaciones ocurren, es el juzgador quien debe realizar un juicio de valor que, no en pocas ocasiones, queda a su entera discrecionalidad. Ante la falta de certeza que podría presentarse al aplicar un principio muy general se prefiere aplicar una norma legal tipo regla que sea más específica y que el margen para la arbitrariedad o subjetividad sea nulo.

En segundo lugar, y muy de la mano con lo referido en el párrafo anterior, el contenido de los principios está vinculado con la concepción de lo bueno y lo malo para una sociedad en un determinado período de tiempo. Lo que resultaba lesivo para la sociedad de la década de los sesenta ya no lo es más para la sociedad actual. El principio de lesividad dependerá del valor que un conglomerado humano le otorgue a un bien jurídico protegido. Aquí entra en escena la política pública que guía al Estado la cual debería ser el resultado de los valores sociales desarrollados por sus ciudadanos y de acuerdo a sus reales necesidades. Sin embargo, en Ecuador ocurre lo contrario: se establece una política pública desde la cual se busca imponer los valores que deben considerarse primordiales para las personas. Es decir, la relación se verifica en sentido opuesto.

### **1.3.3 Otras alternativas**

Otra forma de gestionar el conflicto generado por la desobediencia de una orden de autoridad competente sería desde una visión integradora. La norma penal debe aplicarse para proteger el orden jurídico establecido en beneficio de los derechos ciudadanos. Sin embargo, esta aplicación debe integrar el sistema de garantías y

principios que no son letra muerta en la Constitución del Ecuador o en la parte general del Código Orgánico Integral Penal. Al aplicar dichos principios y garantías, los operadores de justicia están realizando un ejercicio hermenéutico sistemático del ordenamiento jurídico. Los tipos penales no deben aplicarse de manera aislada sino respetando la vigencia de los derechos y garantías establecidos constitucionalmente, así lo dispone la vigente ley penal en Ecuador.<sup>45</sup>

La norma que tipifica como delito el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente no detalla a qué autoridades o a qué decisiones se refiere. Una aplicación rígida permitiría que cualquier incumplimiento de cualquier orden emitida por cualquier autoridad sea perseguido penalmente. Dicha aplicación ocasionaría un maximalismo penal utilizando una interpretación exegética de la ley. Una aplicación enteramente flexible diría que si no están específicamente determinados los elementos subjetivos y objetivos del tipo penal cualquier conducta, que se pretenda sea subsumida en él, sería atípica. Esto derivaría en desconocer que el Derecho penal sea efectivo para asegurar el cumplimiento de ciertas órdenes y de ciertas autoridades, lo cual a su vez nos traería impunidad de conductas que si merecen sanción penal.

La visión integradora implica la aplicación de la norma legal a partir de una fundamentación constitucional, doctrinaria, social, final y coherente, que permite conectar las dos posiciones. De esa forma se legitima la intervención penal y se cumple también con la protección de los derechos ciudadanos, tanto de los agraviados cuanto de quienes desobedecen la orden, siendo este un postulado del Estado democrático.

---

<sup>45</sup> Las normas de este Código deberán interpretarse de conformidad con las siguientes reglas: 1. La interpretación en materia penal se realizará en el sentido que más se ajuste a la Constitución de la República de manera integral y a los instrumentos internacionales de derechos humanos. [...]. *COIP*, art. 13, num. 1.



## Capítulo dos: La protección a la autoridad y la lesión al bien jurídico

### 2.1 Teoría del bien jurídico

La legislación penal del Ecuador ha reconocido la importancia que tiene la determinación del bien jurídicamente protegido al momento de aplicar el poder punitivo del Estado. La reacción violenta de la sociedad a través del uso del Derecho penal estará legitimada únicamente cuando exista una grave afectación a un bien jurídico. De esta forma, una conducta humana será penalmente relevante solamente cuando lesione o amenace gravemente, y sin justa causa, un bien jurídicamente protegido.<sup>46</sup> Aclarando que no se trata de cualquier riesgo o daño sino de uno grave, es decir, que se encuentre en gran aptitud de menoscabar considerablemente un derecho.

Existen algunas concepciones de lo que se debe entender por bien jurídico. Manuel Luzón Peña sostiene que éstos “son condiciones necesarias para el desarrollo de la vida del individuo y de la sociedad (...). Tales condiciones pueden consistir en objetos, materiales o inmateriales, relaciones, intereses o derechos, que en cualquier caso han de ser socialmente valiosos y por ello dignos de protección jurídica”.<sup>47</sup> Según este concepto, existe una diversidad de bienes jurídicos y estos pueden ser: materiales, como la vida o la propiedad, e inmateriales, como la libertad, la honra o la identidad cultural de las personas. Además, deben tener una particular importancia para la sociedad que busca su protección en beneficio de las personas que la integran. Así, aun cuando exista una condición o interés que un individuo considere importantísima para su desarrollo, a decir de este autor, ésta no alcanzará la categoría de bien jurídico protegido sino en tanto sea también valiosa para el conglomerado social.

Por su parte, Luigi Ferrajoli se ha referido al bien jurídico como un interés individual que es objeto de protección por el Derecho. Dichos intereses fueron concebidos, en principio, como derechos o prerrogativas subjetivas de un ser humano, sin embargo, su acepción, y más concretamente la justificación de su protección, ha ido cambiando en los sistemas jurídicos modernos. Se pasó de la aceptación de la defensa de un derecho subjetivo, por su misma calidad, a la proclamación de la defensa de los

---

<sup>46</sup> Ecuador, *COIP*, art. 29.

<sup>47</sup> Diego Manuel Luzón Peña, *Derecho penal: parte general*, 3ra ed. (Buenos Aires: B de f, 2016), 303.

intereses que son considerados importantes para el Estado. Continúa, el autor italiano, y respecto de esto último distingue dos momentos: en primer lugar, la protección se dará únicamente de los bienes jurídicos que a criterio del Estado merezcan dicho cuidado; y, después, se buscaría solo la defensa de la obediencia o la fidelidad al ordenamiento jurídico impuesto por la autoridad, siendo éste el único que reconoce derechos.<sup>48</sup> Es decir, lo que en un principio fue concebido como un derecho subjetivo que debía protegerse por el valor que éste tenía para su titular, se convertiría más tarde en la aceptación de que lo verdaderamente valioso estaba determinado por el poder de turno y se terminaría protegiendo la obediencia que las personas deben a sus autoridades y a las leyes impuestas por ellas.

En Ecuador, la Ley penal protege bienes jurídicos que son universalmente aceptados como tales, no tanto por estar expresamente reconocidos en normas escritas sino más bien, por ser propios de la dignidad del ser humano. Tal es el caso del derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la identidad, etc. Bienes que son de suma importancia para la existencia de las personas y para su desarrollo en las distintas interacciones sociales, es decir, son preponderantes. Un ataque en contra de ellos es intolerable para la sociedad, porque soportarlos sería aceptar la destrucción de sus individuos en un corto tiempo y la suya propia a mediano y largo plazo. Por lo tanto, la utilización del poder penal se justificaría por la importancia de estos bienes jurídicos, lo cual implica que cualquier afectación en ellos vulnerará gravemente estos preciados derechos de las personas.

Pero también, la política criminal vigente, al momento de la promulgación del actual Código Orgánico Integral Penal, produjo tipos penales en los que se protegen intereses que no les son atribuibles a una persona sino al Estado. En esta categoría estarían los delitos que sancionan la desobediencia, esto es, en los que la finalidad es proteger a la autoridad y a las disposiciones por ella emitidas, mas no se determina claramente un bien jurídico protegido. Por ejemplo, la disposición que reprime con una pena privativa de libertad de 1 a 3 años a la persona que comercialice terminales móviles contraviniendo a la "normativa emitida por la autoridad de telecomunicaciones".<sup>49</sup> En este caso, no existiría lesividad en contra de bien jurídico alguno, individual o social, sino que la norma penal busca cuidar que otras normas emitidas por una autoridad administrativa, es decir de carácter reglamentario, se cumplan de forma irrestricta. Se

---

<sup>48</sup> Ferrajoli y Bobbio, *Derecho y razón*, 468.

<sup>49</sup> Ecuador, *COIP*, art. 194.

respeten, en buenas cuentas. Se puede observar un abuso del poder punitivo y una inflación innecesaria de tipos penales para cumplir con este cometido estatal.

No se puede dejar de lado la concepción de Francisco Muñoz Conde para quien los bienes jurídicamente protegidos “son aquellos presupuestos que la persona necesita para su autodeterminación y el desarrollo de su personalidad en la vida social”.<sup>50</sup> Como se puede apreciar, para el autor español, el bien jurídico tiene valor no solamente individual sino que se encuentra íntimamente relacionado con la vida de las personas dentro del grupo social al que pertenece. Es decir, dichos presupuestos tienen una doble dimensión y solo dentro de ella adquieren valor para el ordenamiento jurídico. Coincide este criterio con el expuesto por Luzón Peña y que fue desarrollado en líneas anteriores.

Desde dichos conceptos se puede afirmar que la expresión bien jurídico se utiliza para referirse a aquellas prerrogativas, derechos y libertades propias de cada individuo y que no deben ser afectadas por los demás. De tal forma que mantienen un valor tanto particular, por el interés individual de su pleno goce, cuanto social, por el interés general de la convivencia colectiva. Es decir, existen bienes jurídicos protegidos que son individuales y otros que son sociales o colectivos. Su protección corresponde a todo el ordenamiento jurídico, supremamente a la Constitución de cada Estado, cuerpo normativo que reconoce los más importantes derechos de los individuos y de la sociedad.

La Norma Fundamental del Ecuador ha dispuesto que uno de los deberes que tienen los ecuatorianos y ecuatorianas es el de respetar y “cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente”.<sup>51</sup> Una concepción individualista de derechos nos permitiría decir que no existe bien jurídico vulnerado cuando alguien desobedece órdenes de una autoridad. No se afecta el derecho particular de persona alguna sino una obligación. Si bien es cierto todas las violaciones de bienes jurídicos se derivan del incumplimiento de un deber de respeto, no lo es menos que, no todo incumplimiento de una obligación lesiona necesariamente un derecho ajeno.

Por ejemplo, si una persona recibe instrucción militar sin autorización de la autoridad competente efectivamente está evitando cumplir con su obligación de respeto a las disposiciones y regulaciones de dicha autoridad, pero ese solo hecho no implica que se vulnere un bien jurídico protegido de otro, ni siquiera uno propio. Sin embargo, la Ley penal ecuatoriana lo ha considerado como un delito en contra de la seguridad pública y

---

<sup>50</sup> Muñoz Conde y García Arán, *Derecho penal*, 63.

<sup>51</sup> Ecuador, *CRE*, art. 83, num. 1.

sanciona este hecho con una pena privativa de libertad de seis meses a dos años.<sup>52</sup> Quienes defienden la necesidad de tipificar esta conducta dirían que el entrenamiento militar de una persona podría facilitar que en un futuro se realicen actos subversivos o de sabotaje o de hostilidad contra el Estado, por lo cual es necesario prevenir antes que lamentar. Sus detractores indicarían que una conducta humana no puede ser punible basada en supuestos de un hecho futuro e incierto y que dicha formación militar también podría servir a quien la recibe para conseguir un empleo, para protección personal o de su familia, incluso para colaborar con la sociedad durante un acontecimiento de conmoción interna o alguna catástrofe natural.

Ahora bien, lo que ambas posiciones no observan es que el entrenamiento militar que cuenta con el permiso de la autoridad competente también podría traer los mismos problemas o ventajas detalladas en líneas anteriores. Por lo tanto, la finalidad de esta norma no es la de proteger la seguridad pública sino la de cuidar que se respete las disposiciones y procedimientos establecidos por la autoridad para permitir el entrenamiento militar. Dicha finalidad se podría resumir así: si el Estado autoriza la actividad entonces es válida, si lo hace el particular sin autorización oficial, aun cuando no dañe a nadie, entonces es delito, no por haber afectado bien jurídico alguno sino por ser opuesto a la obediencia que deben las personas a la autoridad y sus regulaciones. Dicho ilícito, de acuerdo a lo prescrito por la norma citada, lo cometería tanto quien instruye cuanto quien recibe el entrenamiento.

Sin embargo, como ya se dijo, las personas que acceden a la instrucción militar formal, ya sea en la carrera de Fuerzas Armadas o a través de colegios e instituciones militares debidamente autorizados por el Estado para ello, podrían también utilizar las habilidades adquiridas para realizar en un futuro cualquier actividad subversiva o que atente contra la seguridad pública. De tal manera que la autorización que otorga la autoridad para realizar estas actividades no constituye garantía de que los conocimientos obtenidos durante esa formación militar serán utilizados en lo posterior con fines únicamente legítimos o justos. Lo que sí garantiza es controlar esas actividades a través de la imposición de requisitos, afianzar el poder estatal por sobre el libre desarrollo de la personalidad, soportar la convicción de que la única instrucción militar que servirá para fines nobles es la que realiza el Estado, acrecentar la falacia de que nada de lo autorizado

---

<sup>52</sup> Ecuador, *COIP*, art. 350.



oficialmente puede producir un injusto penal en contra de la seguridad pública y fortalecer la autoridad utilizando para ello el poder punitivo.

En este ejemplo, que se ha desarrollado en los últimos párrafos, se puede observar que el presupuesto fáctico contenido en la norma penal no lesiona bien jurídico alguno. Se podría decir que el fundamento para su tipificación está en su condición de ser un delito de peligro y no de resultado. Más adelante se volverá sobre este tema para diferenciar si los injustos penales que protegen a la autoridad se los encuadra como delitos de peligro concreto o abstracto. Pero como se dijo anteriormente el peligro de que la formación militar sirva para realizar actividades en contra de la seguridad pública no se agota con la prohibición de que ésta se instruya particularmente. Respecto del bien jurídico podría afirmarse también que la seguridad pública constituye un interés social y que su afectación ocasionará un daño grave al grupo humano, lo cual justifica la intervención penal. Empero, la conducta descrita en la norma no daña a individuo alguno ni al grupo social. Tampoco los amenaza gravemente, pues ya se advirtió que las habilidades desarrolladas en aquella formación podrían incluso servir para proteger a los demás.

Si lo que se busca es prevenir conductas antisociales, el Estado cuenta con una serie de herramientas para ese cometido. Se podría implementar una política pública de educación que relacione la seguridad pública como un interés social que le corresponde cuidar a cada individuo de la sociedad. También es posible intervenir en la regulación de estas actividades a través del Derecho Administrativo, tanto para su establecimiento cuanto para su control. Por último, sería posible sancionar pecuniariamente o con el cese definitivo de actividades a quienes incumplan la normativa emitida por la autoridad. Como se puede apreciar, en ninguno de los casos se justifica la intervención violenta del ente estatal ejerciendo su poder punitivo, pues existen otros mecanismos menos lesivos y de mayor eficacia.

Como ya se ha dicho los bienes jurídicos están resguardados por todo el ordenamiento jurídico y el campo penal no es la excepción. Si se analiza la teoría del delito, de la forma en que se encuentra prevista en la Ley penal ecuatoriana, se podría colegir que una de sus finalidades es la de proteger bienes jurídicos individuales y colectivos. Luego, la forma en que dichos enunciados son aplicados por los operadores de justicia es un tema que permitirá una amplia discusión. Por ahora se centrará la atención en la función que cumple el bien jurídico frente al Derecho penal, analizando si

la legislación ecuatoriana consagra figuras o instituciones encaminadas al cumplimiento de dichas funciones.

## **2.2 Las funciones del bien jurídico y su aplicación en el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.**

El bien jurídico tiene cuatro funciones bien diferenciadas: a) Constituye un límite del *ius puniendi*, pues a partir de su criterio diferenciador exige la creación de tipos penales para la protección de bienes jurídicos que requieran del sistema penal para ello. Por el contrario, está proscrito el establecimiento de tipos penales que no protejan bienes jurídicos en concreto como es el caso de los delitos de desobediencia en los que solo se busca salvaguardar la autoridad estatal. b) Cumple una función sistemática, ya que permite clasificar el catálogo de delitos constantes en la legislación penal en función del bien jurídico afectado, por ejemplo: delitos contra la integridad personal, contra la integridad sexual, contra la propiedad, etc. Esto permite una ordenación lógica de las infracciones contenidas en la ley penal y además permite identificar fácilmente cuál es el bien jurídico al que protege cada delito. c) Además, tiene una función interpretativa, de tal forma que a partir de su concepción se elaboran criterios para determinar cuándo un tipo penal protege un interés jurídico y cuando no. Brinda una importante herramienta para explicar conductas que a primera vista parecerían adecuarse al tipo penal pero que al final, luego de un análisis concreto, se comprueba que no existió afectación o amenaza al bien jurídico. d) Por último, permite una medición para la imposición de una pena, esto ocurre al momento de valorar el mayor o menor grado en que un bien jurídico resultó lesionado o amenazado. Esto sería sin considerar circunstancias expresas que pueden agravar o atenuar la pena, sino únicamente en atención a la intensidad de la afectación.<sup>53</sup>

Las dos primeras funciones son anteriores a la conducta humana con aparente relevancia penal. En el caso de la función limitadora ésta actúa incluso antes del establecimiento de tipos que describen dichas conductas en la ley, justamente para evitar que la creación normativa se realice de forma indiscriminada. En cuanto a la función sistemática se visibiliza al momento de clasificar adecuadamente las conductas de acuerdo a un criterio de ordenación ligado con el bien jurídico que protegen.

---

<sup>53</sup> Luzón Peña, *Derecho penal*, 305.

Las funciones restantes, en cambio, actúan únicamente después de haberse verificado la conducta que se pretende someter al poder penal. La función de interpretación ayuda a los operadores de justicia a determinar, en el caso concreto, si dicha conducta afectó realmente un bien jurídico protegido. La última de las funciones se aplica cuando se han verificado todos los presupuestos para que dicha conducta sea punible, aquí lo que se busca es la valoración del daño causado al interés protegido el cual deberá ser directamente proporcional con la pena a imponerse.

Así mismo, cuando se habla de bien jurídico es indudable que debe existir un titular del mismo. Es decir, la persona o personas en favor de quien se reconoce el derecho o libertad, mismos que deberán estar establecidos en una norma suprema. Así, la Constitución del Ecuador protege bienes jurídicos individuales, como la vida<sup>54</sup>, y colectivos, como la identidad cultural de los pueblos en aislamiento voluntario<sup>55</sup>. Estos derechos son considerados de trascendental importancia para sus titulares, su afectación constituye la supresión de su existencia, de tal forma que el ataque a los mismos justifica plenamente la intervención del poder penal para su protección. Luego, la vulneración de dichos bienes jurídicos se encuentra tipificada como delito por la legislación penal del Ecuador. Tal es el caso del delito de asesinato, previsto para salvaguardar la vida de las personas, o el delito de etnocidio, que protege la identidad cultural de los pueblos en aislamiento voluntario.

Sin embargo, a pesar de que la Constitución de 2008 no reconoce al Estado como sujeto de derechos el Código Orgánico Integral Penal si establece que éste podría ser víctima de delitos.<sup>56</sup> Como se sabe los derechos son inherentes a la dignidad de ser humano que tienen las personas. Las ficciones jurídicas e instituciones creadas para el resguardo y desarrollo de las libertades individuales no son titulares de derechos, de tal forma que no podrían tener la calidad de víctimas en una infracción penal, muy a pesar de lo que establece la norma de rango legal.

Además, resultaría increíble pensar que la conducta de un individuo, o de varios, podría lesionar tan gravemente al *superpoderoso* Estado que tiene una infinidad de recursos para la protección de sus intereses y que además administrará justicia en contra de quienes los afecten. Ninguna víctima de infracción penal tiene la posibilidad de juzgar a su victimario, excepto el Estado, que se transforma en juez y parte de la contienda.

---

<sup>54</sup> Ecuador, CRE, art. 66, num. 1.

<sup>55</sup> Ecuador, art. 57, num. 1.

<sup>56</sup> Ecuador, COIP, art. 441, num. 6.

Entonces lo que realmente sucede es que existen ciertos delitos que lesionan bienes jurídicos individuales y otros ilícitos que violentan intereses jurídicos colectivos o sociales. La víctima, en esos casos, es la sociedad y no el Estado.

Como ya se ha dicho la infracción de desobediencia a las órdenes de autoridad se encuentra establecido como un delito en contra de la responsabilidad ciudadana y específicamente en contra de la eficiencia de la administración pública. Es menester determinar cuál es el bien jurídico que protege la norma que tipifica dicha infracción. Entonces, si atendemos a la ubicación del tipo penal dentro del catálogo de delitos se podría afirmar que éste tiene a la eficiente administración pública como el bien jurídico que busca proteger.

El profesor argentino Edgardo Donna, al referirse al concepto de administración pública, aclara que dentro del Estado clásico existen tres funciones bien diferenciadas, la legislativa, la judicial y la administrativa o ejecutiva. La primera encargada de la producción de normativa legal; a la siguiente le corresponde la resolución de conflictos con decisiones obligatorias para los involucrados; y, la última de ellas está a cargo de toda actividad administrativa o ejecutiva para el uso eficiente de recursos y el cumplimiento de las finalidades del Estado como administrador de lo público. Esta diferenciación compete al Derecho Administrativo. No obstante, la concepción de administración pública para el Derecho penal es mucho más amplia. Se trata de todas las actuaciones que son ejercidas por los funcionarios, órganos e instituciones que integran todas las funciones públicas, siempre que sea en cumplimiento de sus finalidades también públicas, esto es, proteger los derechos individuales, proveer servicios públicos de calidad, cuidar del respeto al ordenamiento jurídico, asegurar la paz entre los miembros de la sociedad, etc.<sup>57</sup>

La Constitución del Ecuador establece que la administración pública “constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.<sup>58</sup> Este servicio lo proporciona el Estado a través de todas las instituciones que forman parte del sector público como son los organismos de las Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y la de Transparencia y Control Social, así como los que forman parte del régimen autónomo

---

<sup>57</sup> Edgardo Alberto Donna, *Derecho penal. Parte especial*, vol. III (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2003), 11.

<sup>58</sup> Ecuador, *CRE*, art. 227.

descentralizado. Es decir, que la administración pública no está limitada a las autoridades de una sola de las funciones estatales, sino que abarca un gran número de entidades y autoridades que forman parte de cualquiera de ellas. Entonces, cuando la norma penal del artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal indica "autoridades" se estaría refiriendo a cualquier autoridad de cualquier Función del Estado.

Ahora bien, ya se ha establecido que la administración pública es un servicio y no un derecho. El prestador de ese servicio es el Estado y sus beneficiarios las personas que viven en su territorio. Para el primero constituye una prestación, mientras que, para los segundos podría decirse que es un interés legítimo. Sin embargo, no podría afirmarse, sin temor a equivocarse, que la administración pública es un derecho de las personas. Primero porque ésta no se liga directamente con su condición de ser humano y titular de derechos y segundo porque en el amplio listado de derechos reconocidos constitucionalmente no se lo ha incluido como tal.

Si se toma la primera de las funciones del bien jurídico, establecidas por Luzón Peña y explicadas anteriormente, esto es, que constituye un límite para el *ius puniendi* ejercido por el Estado, se establece que las infracciones penales están limitadas a la protección de un bien jurídico real, que puede ser material o inmaterial, como ya se dijo. El delito de incumplimiento de decisiones busca salvaguardar la obediencia a la autoridad lo cual no es un bien jurídicamente protegido. Por tanto, siguiendo a este autor, dicha conducta no debería estar sancionada por el poder penal.

En cuanto a la segunda función, el bien jurídico permite al legislador la sistematización del catálogo de delitos a incluirse en cada legislación. En lo que se refiere al delito de desobediencia de decisiones legítimas de autoridad competente, éste se encuentra tipificado en el capítulo de las infracciones contra la administración pública. Aquí se puede apreciar otros ilícitos como el peculado, concusión y enriquecimiento ilícito, mismos que nada tienen que ver con la obediencia a la autoridad pública, sino más bien con la defensa y eficiente administración de bienes públicos. De los cuales su titular no es el Estado sino la sociedad en general. Entonces, el Código Orgánico Integral Penal ubicó esta infracción en su catálogo de delitos sin tener en cuenta la función sistematizadora que se aplica en razón del bien jurídico a proteger.

Se dijo también que el bien jurídico sirve para la interpretación de los tipos penales en relación con la afectación que se ha ocasionado. La desobediencia a una orden de autoridad ataca a la eficiente administración pública, sin embargo, este hecho no podría constituir una afectación grave que justifique la intervención penal para restablecer la

convivencia social. Es decir, el Estado con todo su poder, funcionarios, instituciones jurídicas y recursos en general, no podría verse seriamente afectado por la conducta de una persona que incumple cualquier orden de autoridad. El hecho no podría corresponderse con un daño severo o un ataque intolerable para la sociedad. Sin embargo, se advirtió que esta tercera función del bien jurídico se verifica con posterioridad a la conducta, es decir, el análisis se realizaría en cada caso particular con la finalidad de determinar si existe idoneidad para afectar algún bien jurídico protegido (individual o colectivo).

Por último, en cuanto a la proporcionalidad de la sanción será el juzgador el llamado a imponerla considerando la real afectación al bien jurídico protegido. Es decir, se debe valorar en qué medida la desobediencia de una persona a la orden de una autoridad ha vulnerado el bien jurídico, de la eficiente administración pública, protegido expresamente por la norma penal. Podría ocurrir, por ejemplo, que el incumplimiento de determinada orden ocasione la utilización innecesaria de fondos públicos, en cuyo caso se deberá medir la afectación en dichos recursos para la imposición de la pena. Pero, se puede presentar el caso en que la conducta, aparentemente ilícita, no ha vulnerado ni amenazado al bien jurídico protegido por la norma penal: eficiente administración pública, y por tanto no podría imponerse sanción alguna a su autor, pues dicha conducta no tiene relevancia para el poder penal.

### **2.3 La aplicación práctica de los principios.**

Respecto de las reflexiones plasmadas en líneas anteriores es importante también analizar su aplicación práctica. Los criterios que fueron expuestos, desde varios puntos de vista, a lo largo del trabajo podrían servir a los operadores de justicia para realizar un análisis crítico de la forma en la que se ha aplicado el delito de incumplimiento de decisiones de autoridad competente en el sistema penal. Por ahora se verá cómo conciben este tipo penal, y la noción de autoridad en el modelo garantista, desde una visión tridimensional en la que se incluye la del juzgador, la del ente prosecutor de la acción penal y aquella que tiene el defensor de quien ha sido procesado por esta conducta.

Antes de abordar las posiciones personales de quienes intervienen en el proceso penal es necesario indicar algunos antecedentes. Como ya se mencionó, en el Capítulo uno de este estudio, en la provincia Bolívar el Tribunal de Garantías Penales ha considerado que la inasistencia de la persona procesada a la audiencia de juzgamiento

podría constituir desobediencia a una orden de autoridad competente y por ende merecería un procesamiento penal por este hecho. De tal forma que ha dispuesto inmediatamente la remisión de copias certificadas, de su orden y la razón de inasistencia del procesado, hacia la fiscalía para que inicie una investigación por el injusto penal determinado en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal.

Varias consideraciones corresponden en este punto. El juzgador pluripersonal no tiene facultad para ordenar el inicio de una investigación penal, por hecho alguno. Dicha potestad, así como la de calificar jurídicamente un hecho con aparente relevancia penal, le corresponde de forma privativa a fiscalía. Entonces, lo que realmente ocurre es que ciertos hechos son puestos en conocimiento del órgano investigador siendo éste quien decide si iniciar o no la investigación. De la misma forma, es fiscalía quien decide, luego del análisis correspondiente, cuál sería el tipo penal en el que podrían subsumirse esos hechos en caso de iniciar un proceso.

Podría decirse que la fiscalía tiene la obligación de investigar los hechos puestos en su conocimiento, en cualquier caso. Esto no es tan cierto en la práctica ya que al momento de presentar una denuncia se hace una diferenciación entre la persona común y aquella investida de facultad pública para emitir órdenes. Así, cuando los ciudadanos, quienes no ejercen autoridad alguna, acuden a esta institución a denunciar un hecho que para ellos podría ser un delito, por ejemplo: estafa, previo a receptar la denuncia los funcionarios de la institución analizan si estos hechos pueden resolverse en otras vías, como la civil al tratarse de un incumplimiento de contrato, y simplemente no receptan la petición de investigación. Dicha negativa, como no podía ser de otra manera, se fundamenta en el principio de mínima intervención penal y en el de necesidad.

Sin embargo, este análisis previo no se realiza cuando la aparente noticia *criminis* proviene de una autoridad con jurisdicción, como es el Tribunal de Garantías Penales de Bolívar. Aun cuando esta autoridad no tiene atribución para disponer el inicio de investigaciones penales, por hecho alguno, pues ésta le corresponde de forma privativa a fiscalía. En esos casos se abre la investigación y luego se verá si, actuando con objetividad, continúa o no el proceso penal. Es decir, antes de iniciada la investigación no se examina, ni aun de forma superficial, si el ordenamiento jurídico previene otros mecanismos por los que se podría solucionar el conflicto surgido y por ende no existiría necesidad de utilizar el poder penal para ello. En cambio, cuando es un ciudadano común, sin poder o autoridad, quien acude a denunciar un hecho con aparente relevancia penal si

se hace el análisis y se niega el inicio de una investigación previa por conflictos que pueden solucionarse de otra manera.

Procurando completar la investigación, se buscó la opinión de un juez penal respecto de la noción de autoridad y los mecanismos que el ordenamiento jurídico prevé para obligar al cumplimiento de sus órdenes. Se consultó sobre las limitaciones que podrían existir al coaccionar a una persona por el tipo penal del artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal. Se utilizó una entrevista semi estructurada y se informó previamente sobre el tema de investigación. También se obtuvo del entrevistado, a quien se lo identifica como participante uno, su consentimiento informado del cual se desprende que ha decidido mantenerse anónimo. Sin embargo, es importante aclarar que comenta sus respuestas y experiencias desde su visión como juez. A continuación, se presentan sus impresiones.

Inicia precisando que el Ecuador ha avanzado mucho en los últimos años en cuanto tiene que ver con la protección de derechos ciudadanos. Reconoce el sistema oral como importantísimo en todos los procesos judiciales. La codificación de toda la legislación penal en un solo cuerpo normativo, como es el Código Orgánico Integral Penal, también se convierte en una garantía ciudadana que evita la dispersión de normas y permite a las personas un mayor y mejor grado de certeza respecto de las instituciones jurídicas penales vigentes en el país. Reconoce también que aún nos falta mucho, pero se ha iniciado bien.

El participante uno continúa indicando que una de las herramientas que tiene el Estado para solucionar un conflicto, en el que aparece una vulneración de derechos, es la creación de normas jurídicas. Aunque reconoce que existen problemas y vacíos que podrían ocasionar injusticias al momento de aplicarlas. La falta de capacitación constante a los operadores de justicia, el desconocimiento de cuestiones técnicas por parte de legisladores, insensibilidad ante situaciones sociales que merecen especial atención, entre otras.

Respecto de la autoridad indica que ésta se justifica en la convivencia pacífica de los miembros de la sociedad. Todos los grupos sociales necesitan personas que dirijan su rumbo y eviten el caos. Señala que hay autoridades que se han impuesto por diversos factores o criterios como son: la fuerza, el conocimiento, la edad o la experiencia, para finalmente imponerse por el Derecho, esto es, que se han establecido por normas jurídicas previas y claras. Por último, la autoridad requiere mecanismos coercitivos y límites a su



actuación, que hagan efectivo su mando e impidan su desborde, los cuales están también recogidos en el ordenamiento jurídico.

En este punto es necesario hacer un paréntesis para aclarar algunas ideas. Para los positivistas el único Derecho que existe es aquel que se encuentra plasmado en normas y al que la sociedad le debe obediencia. Dichas normas son impuestas por un poder político que sirve para otorgarle herramientas de coacción a las normas jurídicas. Para explicar la relación entre política y derecho Bobbio indica que ésta tiene lugar desde dos puntos de vista: "(...) en cuanto la acción política se lleva a efecto a través del derecho, y en cuanto el derecho delimita y disciplina la acción política".<sup>59</sup>

Lo primero puede resumirse como la necesidad de que exista un poder apto para hacer cumplir las directrices emitidas por el derecho. Es decir, la norma no tiene mayor significado sino en cuanto prevé la posibilidad de obligar a sus destinatarios a que la cumplan. Para ello se podría utilizar incluso la fuerza o cualquier otro mecanismo de coerción. Lógicamente ese poder es ejercido por una autoridad a la que la sociedad confía ciertas facultades que le permitan alcanzar sus fines: convivencia pacífica, protección de sus libertades, evitar arbitrariedades, etc.

Continúa el mismo autor y se refiere a la máxima hobessiana "No es la sabiduría, sino la autoridad, la que hace la ley".<sup>60</sup> Desde esta premisa se podría decir que tan importante es proteger el contenido de las leyes como a la autoridad de quien emanan y, por supuesto, a aquellas autoridades que cumplen con los encargos otorgados por las normas jurídicas. El delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente no protege bien jurídico alguno, como ya se ha dicho, y más bien busca cuidar de la concepción de autoridad y del respeto que por ella deben tener los ciudadanos como una obligación.

Ahora bien, el otro criterio por el cual se relacionan, el poder político y el derecho, deviene de la legitimación que éste le otorga a aquél. Es decir, lo justifica, pero también lo limita. Así, un poder es legítimo únicamente cuando existe un ordenamiento jurídico que establece su existencia y lo regula. De otra forma se estaría hablando de cualquier poder político, por ejemplo, el que se ejerce dentro de un grupo de personas que se juntan con fines antisociales. Tal es el caso de los grupos subversivos o de las bandas formadas

---

<sup>59</sup> Norberto Bobbio, Antonio de Cabo, y Gerardo Pisarello, *Teoría general de la política* (Madrid: Trotta, 2009), 254.

<sup>60</sup> Bobbio, Cabo, y Pisarello, 254.

para delinquir. En ambos se ejerce autoridad y por ende existe un poder político, pero no se podría decir que éste sea legítimo.

Por otro lado, sería necesario aclarar que el poder legítimo se distingue del ilegítimo no solo por la finalidad que persigue, que podría ser noble en ambos casos, sino también porque ha sido creado jurídicamente. Aquí aparece la distinción entre poder de hecho y el de derecho. El primero se forma o se impone por la fuerza, aunque sus intenciones sean ilustres o liberadoras, como es el caso de las revoluciones sociales que buscan, por la fuerza, cambiar un régimen de dictadura para retomar el sistema democrático o derrocar a su líder. O aquellos movimientos militares que imponen una dictadura por sobre un sistema político, democrático o autocrático, con la finalidad de corregir las desviaciones en las que pudo caer ese poder constituido.

Como se puede observar en estos ejemplos, el origen de los nuevos poderes o autoridades no es jurídico, sino que se impone por las circunstancias, por los hechos, o por la fuerza. Es por ello que, generalmente, se realizan asambleas constituyentes o verdaderas reformas a instituciones jurídicas que justifiquen la existencia del poder político entrante. Solo así, se podría hablar de legitimidad.

Además, para que dicha legitimidad sea completa, es necesario que exista una limitación a las facultades que se le otorgan a la autoridad. Dicho de otra forma: sus poderes no pueden ser infinitos. El derecho acude nuevamente al auxilio de la sociedad y a través de él se establecen estos límites. Aquí se tiene como principal premisa los derechos de las personas. Las atribuciones conferidas al poder político no pueden vulnerarlos. No importa cuál sea el tipo de intervención estatal, los derechos serán el fin último de un sistema legítimo y por tanto protegidos a toda costa. Dicha obligación de respeto constituye el más alto deber del Estado de acuerdo a lo ordenado por la Constitución del Ecuador.<sup>61</sup>

Pero ¿Por qué es importante esta distinción entre poder legítimo e ilegítimo para el tema de investigación? Bobbio desarrolla estas ideas e indica que únicamente cuando se ha establecido un poder legítimo es posible decir que la imposición de obligaciones es un derecho y que la obediencia de aquellas es un deber.<sup>62</sup> Se crea un vínculo jurídico por voluntad de la misma sociedad expresada a través del derecho. Esta relación es distinta a la que se crea en el poder ilegítimo, en el cual la autoridad es un privilegio conseguido por la fuerza y la obediencia es una carga soportada, pero no aceptada, por los más débiles.

---

<sup>61</sup> Ecuador, *CRE*, art. 11, num. 9.

<sup>62</sup> Bobbio, Cabo, y Pisarello, *Teoría general de la política*, 256.

En Ecuador, ese vínculo jurídico expresamente se determinó en su Constitución al disponer que el primer deber y responsabilidad de las personas es el de respetar y cumplir las normas constitucionales, las legales y las decisiones legítimas de autoridad competente.<sup>63</sup> La cual fue plenamente aceptada por el pueblo ecuatoriano cuando votó mayoritariamente aprobando el proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Constituyente a través del referéndum de 2008. Es decir, tanto el derecho de imponer como el deber de obedecer, fueron fundados legítimamente. El derecho justifica el poder político.

Volviendo a la entrevista, el participante uno hace énfasis en las limitaciones que tiene la autoridad para ejercer su poder. Sus decisiones no pueden ejercerse de forma arbitraria o total, sino siempre con una finalidad legítima, respetando garantías y procedimientos. Las normas positivas son las que determinan lo que puede o no hacer una autoridad o agente del Estado. Pero también debe entenderse que la actuación de quien ejerce poder tiene como finalidad respetar y cuidar de los derechos de las personas que muchas veces no se encuentran en la norma escrita.

Respecto del cumplimiento de la decisión, el entrevistado entiende que, la autoridad necesita mecanismos de coerción para asegurar la efectividad de sus órdenes. Para ello se han establecido reglas y herramientas, pero éstas deben ser analizadas en función del principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones, principio de necesidad de sancionar penalmente una conducta, principio *pro homine* para interpretar las normas de la forma en que más favorezcan la plena vigencia de los derechos, etc. Reconoce también que el grado de afectación a un derecho es un criterio limitador para la utilización del poder penal.

Continúa el participante uno y menciona un ejemplo. En un proceso civil, en el que se determinan derechos y obligaciones de carácter civil, es decir, que no implicaría privación de libertad para ninguna de las partes, sería ilógico que el juez requiera información a un tercero, como práctica de una prueba, y ante la no entrega de información se proceda al inicio de una investigación previa por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Si los intervinientes en el proceso principal tienen una pretensión específica, que nada tiene que ver con el sistema penal, como sería un proceso ejecutivo para el cobro de una obligación, resultaría un abuso de poder que el juzgador al oficiar a un tercero, para que entregue información

---

<sup>63</sup> Ecuador, *CRE*, art. 83, num. 1.

que será utilizada en ese juicio, advierta que si no cumple su disposición podría estar sujeto a persecución penal por este hecho.

Ahora bien, el entrevistado reconoce que hay hechos o comportamientos de desobediencia a la autoridad que si requieren someterse al sistema penal. Sin embargo, afirma también que, no cualquier hecho y no en cualquier circunstancia, sino siempre aplicando los principios y garantías constitucionales. Por otro lado, indica que los elementos de la norma, que tipifica como infracción penal el incumplimiento de decisiones de autoridades, son abiertos y esto traería serios problemas en su aplicación.

Avanzando en la entrevista, se menciona los casos en que una persona procesada no cumple con una medida cautelar, por ejemplo, de presentación periódica ante la autoridad respectiva, y por ese hecho el juzgador dispone que se remita copias del proceso a fiscalía para que lo procesen por haber desobedecido su orden. En la forma en que la norma penal ha previsto esta conducta, se podría decir que la nueva investigación y eventual procesamiento penal “es legal, pero no es justo”.<sup>64</sup> El motivo de dicha injusticia sería uno muy simple pero importantísimo: el ordenamiento jurídico, y más concretamente la ley penal, establece un procedimiento y consecuencias propias ante el incumplimiento de una medida cautelar. Es decir, existe un mecanismo idóneo para lograr la obediencia de la orden del juez e incluso se prevé la consecuencia jurídica ante el incumplimiento.

Así, es posible revocar, revisar, modificar o suspender, una medida cautelar de acuerdo a las circunstancias del caso. Entonces, si existe un mecanismo propio para tratar la desobediencia de la orden de un juez, relativa al cumplimiento de una medida cautelar, no se justifica, ni es necesaria, la intervención estatal a través de un nuevo proceso penal por el delito previsto en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal. Si ese es el caso, el juzgador estaría violentando derechos en lugar de protegerlos.

Según el participante uno, la desobediencia de una orden de autoridad afectaría no solo a una persona sino a la sociedad y se estaría incumpliendo un deber jurídico que ha sido establecido incluso constitucionalmente. Por ese motivo se estaría hablando de una infracción en contra de la responsabilidad ciudadana. Está de acuerdo en que la desobediencia no afecta a la autoridad que ha emitido una orden sino a la sociedad que requiere del respeto de las obligaciones de sus miembros para una convivencia pacífica. La autoridad únicamente es un representante social. Así, el campo jurisdiccional no es el

---

<sup>64</sup> Participante 1 Anónimo, entrevistado por el autor, 13 de diciembre de 2018.

único en el que se puede hablar de autoridades establecidas para salvaguardar derechos, pues, existen también autoridades civiles quienes ejercen competencias específicas para la protección de bienes jurídicos, como son, el derecho a la identidad, a la educación, a la libertad de trabajo, etc.

Dentro de la entrevista se identifica un nuevo inconveniente al momento de aplicar o interpretar la norma penal: debe establecerse claramente, con un criterio de trascendencia para la defensa de un derecho, qué tipo de decisión es la que merece la acción penal. El problema surge al momento de determinar dicha trascendencia. El entrevistado considera que no se podría dejar libremente al juzgador la posibilidad de decretar, a su solo arbitrio, en qué casos una decisión de autoridad es, o no, trascendente.

Dos personas, la mayoría de las veces, no tienen la misma visión respecto de una determinada situación. Sus creencias personales, formación profesional, ideología política e incluso sus intereses particulares, podrían influir al momento de tomar una decisión. Un determinado comportamiento de desobediencia a órdenes de autoridad para algunos será trascendente, y por ende justificada la intervención penal, pero el mismo incumplimiento podría ser no tan importante para otros, y en consecuencia no se consideraría necesario someter esa conducta al sistema penal. Esta posible arbitrariedad se previene a través del principio de legalidad en materia penal, siempre y cuando los tipos penales sean establecidos adecuadamente, con una claridad meridiana respecto de los elementos objetivos y subjetivos del tipo. Es decir, la norma debe incluir en su descripción típica qué tipo de incumplimiento será considerado delito o al menos cuál es el criterio que guiará al juzgador para medir la trascendencia que una conducta desobediente debe reunir para merecer sanción penal.

Ahora bien, es necesario conocer la posición de quien está llamado a investigar los hechos con aparente relevancia penal: fiscalía. La forma en que concibe el delito de incumplimiento de decisiones de autoridad competente es determinante dentro de un proceso penal, pues se marca el inicio del mismo o la decisión de no proseguir una investigación en aplicación de los principios de mínima intervención penal y el de necesidad. A continuación, se exponen los criterios tomados de uno de los agentes fiscales en la provincia Bolívar a quien se denominará participante dos por haber decidido mantenerse anónimo. Para ello se utilizó también una entrevista semi estructurada y se obtuvo de él su consentimiento informado.

Inicia indicando que, y coincide con la opinión del juez, la delimitación de los elementos descriptivos del tipo establecido en el artículo 282 del Código Orgánico

Integral Penal es demasiado amplia. Si bien se habla de un sujeto pasivo calificado: autoridad, no se define exactamente a quién se refiere. Así, se encuentra el mismo problema al momento de su aplicación, esto es, que podría tratarse de una autoridad judicial u otra de carácter civil, pues la ley no discrimina este aspecto.

Por otra parte, indica que, la Constitución de la República del Ecuador consagra una serie de principios y garantías que servirán para la protección de derechos. Hace énfasis en que el sistema procesal, las garantías del debido proceso, el acceso gratuito a la administración de justicia y otras, como el derecho a la defensa en sus distintas garantías, son herramientas establecidas constitucionalmente para cuidar de las prerrogativas que tienen los seres humanos. Es muy importante que las personas puedan acceder libremente y solicitar ante un órgano investido de jurisdicción la protección o reparación de sus derechos.

Ahora bien, el participante dos también considera que, el sistema penal es una herramienta fundamental para asegurar el cuidado de los derechos ciudadanos, esto es, para la protección de los bienes jurídicos más preciados por los individuos y la sociedad. Fiscalía tiene la obligación de realizar una investigación objetiva, aplicando los principios de oportunidad y mínima intervención penal, así como procurando la protección del interés público.<sup>65</sup> Luego, el Estado proporciona un defensor público que realice una defensa técnica de las personas inmersas en una contienda judicial, de forma especial, pero no exclusiva, en el sistema penal. Por último, los juzgadores conocen una serie de garantías y principios a aplicar en los casos sometidos a su conocimiento con la finalidad de administrar justicia de manera pronta, oportuna, eficaz, gratuita y transparente. Esta trilogía de instituciones jurídicas, referida por el entrevistado, busca también crear las condiciones para que el Estado constitucional de derechos y de justicia tenga eficacia práctica y no solo teórica.

En cuanto a la autoridad, la persona entrevistada, considera que su existencia es primordial para la convivencia en sociedad. Resulta que ésta dirige al conglomerado social hacia un horizonte bien definido: el bienestar común, la paz social, etc. Al momento de investigar y sancionar infracciones el establecimiento de una autoridad investida de esas facultades es vital para evitar arbitrariedades. Así se logra que el juzgamiento no lo realice el mismo ofendido, sino un tercero imparcial.

---

<sup>65</sup> Ecuador, *CRE*, art. 195.

Ha comentado sobre las acciones coercitivas de que dispone fiscalía para hacer cumplir sus órdenes. Propone un ejemplo práctico: cuando una persona no se presenta por varias ocasiones a rendir su versión dentro de una investigación fiscal, a pesar de encontrarse convocado y conocer de la diligencia. En este caso, siendo estrictamente legalistas, el comportamiento de esa persona podría subsumirse en el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. En el ejemplo existe una disposición bien diferenciada: asistir a rendir la versión en determinado día y hora. Dicha orden fue emitida por una autoridad competente, esto es, el fiscal que dirige una investigación penal y tiene facultad para hacerlo. Además, es legítima, pues no vulnera derechos ciudadanos ni ha sido emitida en contra del ordenamiento jurídico. Tiene un destinatario individualizado como la persona que debe rendir la versión quien ha sido notificado con esta disposición. Por último, existen las razones respectivas de que no se ha cumplido con la diligencia por la no comparecencia de la persona requerida en dos o más ocasiones. Es decir, formalmente la conducta se subsume en el tipo penal del artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal.

Sin embargo, el entrevistado considera que, no sería proporcional procesar penalmente a alguien por no asistir a rendir una versión cuando existen otros mecanismos menos lesivos para los derechos de la persona y más eficaces para el fin que se persigue. Tal es el caso de la orden de comparecencia con el apoyo de la fuerza pública o la solicitud al juez de una orden de detención con fines investigativos. Con estas herramientas el fiscal logrará que la persona renuente a cumplir su orden asista a la diligencia y rinda su versión, sin necesidad de iniciar un nuevo proceso penal para ello. Es decir, aplica principios constitucionales para proteger derechos.

Continúa con sus reflexiones e indica que toda persona tiene derecho a no presentarse ante los órganos de justicia, precisamente para precautelar su libre movilidad. Este derecho es connatural de su condición de ser humano de acuerdo a la cual pretende cuidar uno de sus bienes jurídicos más preciados como es la libertad. Podría, por ejemplo, esconderse en la casa de algún familiar, lo cual implicaría una restricción parcial de su libertad, con la finalidad de esperar a que la acción penal prescriba. Así, al no comparecer al llamado del fiscal o del juez para presentarse en determinada diligencia, la persona estaría actuando, no con el dolo de dañar a la administración pública sino, con la intención de salvaguardar uno de sus derechos.

Cuando se le pregunta ¿Qué haría como fiscal si llega una denuncia por el hecho de no presentarse ante el llamado de una autoridad? El entrevistado asegura que le

corresponde abrir la investigación previa y dentro de ella reunir los elementos necesarios, de cargo y de descargo, para establecer la existencia de una infracción penal y los posibles responsables. Considera, sin embargo, que en el ejemplo planteado no hay delito y por tanto no podría continuar el proceso penal. Así, en aplicación del principio de necesidad y mínima intervención penal, procedería el archivo de dicha investigación.

Otro asunto importante que aparece de la entrevista realizada es la reparación integral a la víctima. De acuerdo a la Constitución del Ecuador las víctimas de infracciones penales tienen derecho a ser reparadas integralmente.<sup>66</sup> Así también lo ha entendido el legislador al establecer que la reparación integral constituye “ (...) la solución que objetiva y simbólicamente restituya, en la medida de lo posible, al estado anterior de la comisión del hecho y satisfaga a la víctima, (...). Su naturaleza y monto dependen de las características del delito, bien jurídico afectado y el daño ocasionado”.<sup>67</sup>

Si se considera al Estado como víctima de la infracción tipificada en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal, o de cualquier otro tipo penal, no sería posible cumplir con la reparación integral determinada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. No habría alternativa o mecanismo idóneo de los determinados en la ley para satisfacer a la víctima o restituir el bien jurídico protegido, peor aún si se pretende una indemnización en dinero. Precisamente por la situación de desigualdad que existe entre la persona y el Estado, pero además por la indeterminación de la voluntariedad de la víctima para expresar la satisfacción de su derecho o reparación del mismo.

Se podría decir que las disculpas públicas son una forma idónea de reparación, de acuerdo, pero no sería lógico afirmar que una persona le pide disculpas al Estado, ya que esto debe ser una interacción entre los miembros del grupo social que han sido ofendidos. Entonces, las disculpas son ante la sociedad cuando ésta pudo resultar afectada por la conducta que se persiguió penalmente. Por lo tanto, en el caso de los procesos penales, iniciados por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, no se cumpliría con uno de sus fines como es la mentada reparación. Al finalizar la entrevista, desde su posición como fiscal, se considera que la desobediencia a órdenes de autoridad es una conducta que no debería estar tipificado como delito.

Por último, se aborda una entrevista realizada a un defensor público del cantón Guaranda. Se busca una visión desde la defensa de las personas que podrían ser sometidas al poder penal por el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

---

<sup>66</sup> Ecuador, art. 78.

<sup>67</sup> Ecuador, *COIP*, art. 77.



Se aplicó también una entrevista semiestructurada o enfocada, se le entregó una hoja informativa para que conozca brevemente de qué se trata el trabajo de investigación y se obtuvo de él su consentimiento informado. Además, indicó que prefería mantenerse anónimo en la entrevista por lo cual se lo identifica como participante tres.

Inicia, como los otros participantes, argumentando en favor del Estado constitucional de derechos. Sin embargo, añade que los postulados contenidos en el ordenamiento jurídico son constantemente inobservados por legisladores, quienes crean normas que atentan contra derechos constitucionales, y jueces, quienes aplican disposiciones y emiten decisiones vulnerando también esos derechos. Es decir, el Estado es el principal actor de violaciones a derechos, pues lo hace utilizando todo su poder, dejando de lado su principal deber que es precisamente lo contrario, es decir, garantizar su protección.

Continúa el participante tres y reflexiona sobre el mejor camino para la protección de los derechos y principios constitucionales. Así, la creación de políticas públicas permitiría resolver o incluso prevenir conflictos sociales, teniendo el Estado un papel protagónico y cumpliendo con su obligación garantista. Una de ellas sería la formación a funcionarios públicos, en general, y funcionarios judiciales, en particular. Pero también a la sociedad entera, educándola sobre todo en valores relacionados con la importancia de cuidar los derechos para una convivencia pacífica. Los valores le permiten a una persona formarse como ser humano y, por ende, entender a otro ser humano.

Respecto de la forma en que el Estado ejerce control sobre sus ciudadanos, indica que la legislación penal, en general, es una de las maneras en las que dicho control se manifiesta. Pero hace una aclaración, la ley penal no es lo mismo que Derecho penal, este último no debe entenderse como la prerrogativa que tiene el Estado para castigar. No. Al contrario, se trata del “derecho que tiene cada individuo para limitar ese poder estatal, evitando los abusos”.<sup>68</sup>

En cuanto al incumplimiento de las decisiones emanadas de autoridades competentes se ha establecido en la ley penal esta conducta como delito. Sin embargo, concordantemente con lo expresado por los otros operadores de justicia, el defensor público sostiene que en la descripción del tipo no se aclara a qué autoridades se refiere. Podrían ser judiciales y/o extrajudiciales. Permitiendo que se haga un uso extensivo de la norma penal, lo cual, como se sabe está prohibido por la misma legislación penal. Pero

---

<sup>68</sup> Participante 3 Anónimo, entrevistado por el autor, 24 de julio de 2019.

lo más grave es la inseguridad jurídica que representa no tener una norma bien establecida para sancionar penalmente una conducta.

Presenta tres ejemplos prácticos de conductas que, al tenor literal de lo que establece la norma penal, podrían considerarse como incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Como primer ejemplo se plantea el caso en que el Rector de una institución educativa dispone a un docente realizar ciertas actividades y éstas no son cumplidas. Otro ejemplo podrían ser los juicios civiles de inquilinato en el que se dispone que el arrendatario haga el pago de los cánones pendientes en favor del arrendador y dicha disposición no se cumple. Un tercer ejemplo lo plantea en los casos en que las partes procesales han optado por conciliar sus pretensiones en juicio y alguna de ellas no cumple con el acuerdo conciliatorio. El primero de los ejemplos, si se quiere, podría ser una exageración. Sin embargo, los dos últimos ejemplos, son situaciones reales que son comentadas desde la experiencia del entrevistado como defensor público. Es así que la aplicación de este tipo penal no requiere la sujeción literal a la norma legal sino la aplicación de principios constitucionales y la defensa de derechos de las personas.

Más adelante, respecto del criterio según el cual la no presentación de una persona al llamado de un juez podría considerarse como incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, indica que “los jueces creen que es incumplimiento absolutamente todo”.<sup>69</sup> Lo cual, para el entrevistado, es errado, pues los seres humanos por naturaleza buscan conservar su libertad. La decisión de no presentarse ante el juez responde al temor natural de ser encarcelado. La persecución penal le corresponde al Estado y esta no puede ser eterna, excepto en ciertos casos, pues existe un tiempo para la prescripción de la acción penal.

Se identifica una situación particular que podría darse. Una persona es procesada por un delito de violencia psicológica intrafamiliar, por el cual enfrenta una posible pena de seis meses a un año. No se presenta a la audiencia de juzgamiento y por lo tanto se ordena una investigación por un delito cuya pena podría ser de uno a tres años, como lo es aquél establecido en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal. Es decir, por un delito más grave. Si se atiende al tenor literal de la norma, a una persona se le podría condenar penalmente por desobedecer la orden de presentarse ante la autoridad, aun cuando en el primer proceso, a cuya audiencia no asistió la primera vez, se le hubiere

---

<sup>69</sup> Anónimo.

confirmado su estado de inocencia. Así de ilógica resultaría la situación y así de claro es el abuso que se hace del poder penal.

Antes de culminar la entrevista, se aborda el tema del bien jurídico protegido y la lesividad de la conducta. El participante tres no considera que exista un bien jurídico protegido por esta norma penal. Se podría decir que el Estado representa a la sociedad siendo ésta la afectada cuando se desobedece a la autoridad, pero no se entiende cómo la conducta de una sola persona, quien no se presenta a una audiencia o no cumple con el pago de una obligación civil o deja de honrar un acuerdo conciliatorio, afecta gravemente a la sociedad de tal manera que la única reacción posible, para restablecer la situación o proteger al conglomerado social, sea el sistema penal. Culmina aclarando que esa no es la vía adecuada para asegurar el cumplimiento de decisiones de autoridades, teniendo en cuenta que existen otros mecanismos idóneos para ese fin, como son: sanciones pecuniarias o disposiciones administrativas.

## **2.4 La idoneidad de la conducta**

El presente trabajo de investigación no podría estar completo si, con todos los elementos teóricos, normativos, doctrinarios, fácticos, etc., que han sido tratados, no se consigue determinar cuándo una conducta de desobediencia a órdenes legítimas de autoridad competente es plenamente punible. Esto es, que se justifique la intervención del poder penal para reaccionar ante ella. Así, es necesario determinar si la conducta arriesga o lesiona gravemente algún bien jurídico protegido que verdaderamente sustente su protección penal. En el primer caso se podría determinar que se trata de un delito de peligro, concreto o abstracto, mientras que en el segundo se hablaría de un delito de resultado, en el cual el daño se verifica en la modificación del mundo externo. El Código Orgánico Integral Penal reconoce estos dos tipos de delito, en relación con la lesividad de un derecho, al establecer que una conducta humana será penalmente relevante cuando: 1) lesione o 2) ponga en riesgo un interés jurídicamente protegido.<sup>70</sup>

A lo largo de esta investigación se ha sostenido y demostrado que la conducta descrita en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal no lesiona bien jurídico alguno. Es decir, no es apta por sí misma para causar un daño en un interés particular o social. Pero podría ocurrir que, sin lesionar directamente el bien jurídico de la eficiente

---

<sup>70</sup> Ecuador, *COIP*, art. 22.

administración pública, la conducta ponga en riesgo otro u otros bienes que pueden ser individuales, si pertenecen a un titular identificado, o sociales, si su titular es un determinado grupo social. En ese caso, se estaría refiriendo que el delito objeto de estudio es uno de peligro y no de lesión. Precisamente ese es el análisis que corresponde en este apartado.

Según Joaquín Bages, los únicos bienes jurídicos que pueden ser protegidos por los delitos de peligro abstracto son los individuales. Este autor deja de lado los bienes a los que denomina supraindividuales, esto es, los intereses colectivos o sociales. Sin embargo, reconoce que la legislación penal (española en su caso) mayoritariamente se inclina por proteger precisamente estos últimos a través de la tipificación de delitos de peligro abstracto.<sup>71</sup>

El mismo fenómeno ha ocurrido en la legislación penal ecuatoriana. A lo largo del Código Orgánico Integral Penal se establecen una serie de delitos de peligro abstracto que tienen como bien jurídico protegido uno de carácter supraindividual o social. Así tenemos: el delito de tenencia y porte de armas, que protege la seguridad pública; el de tenencia de sustancias catalogadas a fiscalización, que cuida de la salud pública; el delito de conservación o tenencia de materia prima que pueda destinarse a la fabricación de moneda, el cual tiene como finalidad cuidar del régimen monetario; el delito de invasión de áreas de importancia ecológica, que tiene como fin proteger los derechos de la naturaleza y los recursos naturales; entre otros.

En todos los delitos ejemplificados en el párrafo anterior existe una conducta humana que se encuadra perfectamente en la descripción del tipo penal. Sin embargo, no se verifica un daño real o lesión a bienes jurídicos protegidos. Es decir, no hay un resultado tangible en el mundo físico. Por el contrario, su lesividad está dada porque, a decir del legislador, son conductas que ponen en grave riesgo un interés jurídico colectivo en todos los casos. La seguridad pública, la salud pública, la responsabilidad ciudadana y un ambiente sano, son intereses que no son atribuibles únicamente a una persona, sino a todo el conglomerado social.

Otra de las infracciones que, a decir del Código Orgánico Integral Penal, protege un bien jurídico supraindividual es el de incumplimiento de una orden emitida por autoridad competente. Así, el legislador colocó al injusto penal dentro de la sección de delitos contra la eficiencia de la administración pública la cual es ejercida por el Estado.

---

<sup>71</sup> Joaquim Bages Santacana, *El principio de lesividad en los delitos de peligro abstracto*, Monografías (Valencia: Tirant lo Blanch, 2018), 114.

Luego, el acceso a dicho servicio se convierte en un interés legítimo y jurídicamente protegido, pero no está dirigido a, ni su titular es, una sola persona, sino todo el conglomerado social. Sin embargo, este delito no perjudica gravemente a la administración pública o a la autoridad que emitió la orden. Entonces, resta analizar si la conducta descrita en la norma penal es idónea para colocar en situación de grave peligro a un bien jurídico protegido, determinando si este sería, individual o colectivo.

En esta línea, se presentaron diversas posiciones de operadores de justicia quienes coinciden en que el delito de decisiones legítimas de autoridad competente no protege bien jurídico alguno. Al menos no uno que le sea atribuible a una determinada persona. Se ha dicho también que el sujeto de protección sería la sociedad que está representada por la autoridad. Desde esa premisa se puede afirmar que esta infracción penal no cuida un interés individual sino uno de carácter colectivo. ¿Cuál es ese bien jurídico?

Se plantea una aproximación: la sociedad fundamenta su convivencia pacífica en la existencia de un orden jurídico. Dicho orden ha sido previamente establecido por la voluntad de sus miembros de forma soberana. Para ejercer esta soberanía es necesario contar con mandatarios o agentes sociales quienes son los llamados a cuidar esta convivencia y a proteger las prerrogativas de sus integrantes. Estas tareas encomendadas a las autoridades deben realizarse con eficiencia y constituyen la administración pública en términos generales. Entonces, el cuidado de ese modelo de organización se constituye en un interés legítimo de todos los miembros de esa sociedad.

En otras palabras, un conglomerado social se pone de acuerdo para entregar parte de su poder y libertad a algunos de sus miembros, a quienes llaman autoridad, e investirlos de aptitudes especiales y mecanismos coercitivos que les permitan proteger la paz social y los derechos de quienes lo integran. Así lo consagra la Constitución de 2008 al disponer que “ (...) La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”.<sup>72</sup> Es decir, que el interés colectivo por proteger el orden y la autoridad constituidos desde la voluntad de una población está previsto también en la Norma Fundamental. Si alguno de los miembros de la sociedad decide atacar este interés, que resulta de vital importancia para la supervivencia de las condiciones auto impuestas, es necesario contar con mecanismos propios que permitan prevenir, controlar y reaccionar a la agresión.

---

<sup>72</sup> Ecuador, *CRE*, art. 1, inc. 2.

Dejar de cumplir con una disposición directa que emite una autoridad en cumplimiento de sus funciones y atribuciones, aunque esta conducta se adecúe formalmente a aquella descrita en la norma penal, no puede en sí mismo ser considerado como injusto penal. Para que esto ocurra es necesario que esa conducta *ex ante* sea suficientemente capaz de dañar con gravedad un derecho o interés supraindividual, como podría ser la defensa del orden jurídico o la eficiente administración pública, y que tenga un contenido individual, como podría ser el derecho de acceder a bienes y servicios públicos de calidad.<sup>73</sup> Se recuerda que en líneas anteriores ya se estableció que la administración pública, ejercida eficientemente, es un servicio y que así lo ordena la Constitución del Ecuador. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a ese servicio.

Entonces, para someter al poder penal una conducta de desobediencia a órdenes legítimas de autoridad competente habrá que verificar dos aspectos. En primer lugar, determinar si aquella es de tal magnitud que arriesgaría la convivencia social o el orden constituido por decisión libre del pueblo soberano y si, en segundo lugar, esta conducta sería apta para dañar a la administración pública impidiendo incluso que determinada persona acceda a ese servicio. Lo primero podría permitir una amplia subjetividad al momento de sostener que cualquier actuación contraria a derecho atenta contra el vínculo jurídico y la obligación de obediencia que tienen las personas dentro de un Estado. Mientras que lo segundo implicaría una marcada limitación para valorar si la conducta, en caso de darse, sería idónea para inhabilitar o destruir o dañar gravemente al servicio de administración pública lo cual impediría que una persona acceda a él.

En efecto, en un primer momento, al analizar la conducta de desobediencia, tantas veces mencionada, se puede apreciar que ésta atenta contra la autoridad. Si los ciudadanos se auto imponen la existencia de un orden jurídico, que reconoce autoridades a quienes se les otorga facultades para ordenar los servicios públicos y cuidar de los derechos ciudadanos, resulta contradictorio que sean ellos mismos quienes irrespeten las disposiciones que emanan de sus autoridades. Por lo tanto, desde esta visión primigenia, cualquier incumplimiento, de cualquier decisión legítima, emanada de cualquier autoridad competente, estará direccionado a violentar la convivencia social, el orden constituido y la administración pública. De esta forma quien recibe la afectación es la sociedad y no una persona en particular.

---

<sup>73</sup> Ecuador, art. 66, num. 25.

Sin embargo, sería tremendamente limitado afirmar que cualquier incumplimiento es infracción penal, por el solo hecho de que la conducta se adecúa, formalmente, al supuesto fáctico de la norma que la prevé como tal. Como se ha detallado a lo largo de este trabajo, el sometimiento al poder penal del Estado es legítimo únicamente cuando se respeten los derechos y garantías de las personas, así como los principios consagrados constitucionalmente en un Estado democrático. El de lesividad, el de mínima intervención penal, el de proporcionalidad, etc.

Entonces, se requiere un análisis más profundo al respecto. La conducta debe ser de tal magnitud que en caso de darse habría una seria afectación al bien jurídico protegido por la norma penal. Si el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente protege a la eficiente administración pública, y ésta constituye un servicio a la sociedad, la conducta será punible únicamente cuando ésta sea materialmente idónea para dañar de forma grave ese servicio o incluso impedir que los miembros del conglomerado social accedan a él. A continuación, se presentan algunos ejemplos.

El intendente de policía clausura una discoteca por siete días porque su estructura física no cumple ciertas normas de seguridad y tampoco cuenta con una salida de emergencia. Luego, el propietario del local decide abrirlo antes de que se cumpla el tiempo ordenado por el funcionario y además omite tomar las medidas de seguridad observadas por la autoridad. En este caso se evidencia una orden determinada: no abrir el local durante siete días. Dicha disposición es emitida por una autoridad competente: el intendente de policía. Además, es legítima: pues aquel funcionario tiene la facultad para hacerlo y su orden tiene como finalidad precautelar la seguridad de los ciudadanos que acuden a ese local. Por último, el propietario decide desobedecer a la autoridad y abrir su local sin tomar las medidas de seguridad y sin esperar el transcurso del tiempo ordenado por ella.

A priori, la conducta encaja en el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Sin embargo, la desobediencia del propietario de la discoteca no lesiona, de modo grave o intolerable, el orden jurídico constituido o la eficiente administración pública ejercida a través de la autoridad. Además, el ordenamiento jurídico dispone de otros mecanismos para hacer cumplir su orden. Entonces no se justificaría la intervención penal en este caso. A menos que esa actuación sea idónea para poner en gran riesgo algún interés colectivo, como podría ser la seguridad general de los usuarios del local, con un contenido individual, como podría ser la integridad personal de los mismos.

En este caso, el propietario de la discoteca tenía la obligación de cumplir con la orden a la autoridad, no sólo por ser una condición auto impuesta por la sociedad sino, con la finalidad de precautelar la seguridad e integridad física de otras personas. Si se analiza su conducta objetivamente se puede apreciar que la falta de extintores de fuego y salida de emergencia en ese lugar son suficientemente idóneas para arriesgar gravemente la integridad de sus usuarios y hasta su vida. Además, el sujeto activo ya tenía la disposición de una autoridad competente que realizó un control y observó dichas falencias, sin embargo, decidió no cumplirlas.

En su defensa se podría afirmar que mientras no existan incendios o algún evento violento o de conmoción al interior de la discoteca, los usuarios están seguros y no habría razón para la intervención del sistema penal. Como se advirtió en líneas anteriores, existen ciertas infracciones penales en las cuales dicha intervención está justificada por la puesta en peligro de un bien jurídico protegido siempre y cuando la conducta sea objetivamente idónea para, en caso de producirse, dañarlo gravemente. Es decir, no es necesaria la lesión del bien jurídico propiamente dicha. Estos delitos son de peligro abstracto y respecto del daño, o la generación de riesgo frente al titular de los bienes jurídicos protegidos, Joaquín Bages Santacana aclara:

No es necesario entonces que produzcan ningún resultado separable espacio-temporalmente de la conducta. En este sentido, si se entiende que son delitos de lesión de un bien jurídico supraindividual, éste sería inmaterial, por lo que no sería necesario que la conducta produjese un resultado en sentido naturalístico. Por el contrario, si se entiende que son delitos de peligro abstracto para un interés individual, bastaría con la objetiva peligrosidad de la conducta para éste en el momento de actuar, en cuyo caso tampoco sería preciso originar un resultado en el mundo empírico distinto del propio comportamiento, es decir, no sería necesaria la lesión del interés individual.<sup>74</sup>

Entonces, si se acepta que los delitos de peligro abstracto se generan en cuanto a un interés supraindividual (colectivo o social) su resultado será la afectación de un derecho de carácter inmaterial, como podría ser la salud pública, es decir, no habría resultado en el mundo físico. Esto en la práctica trae serios problemas al momento de medir el daño. No se puede saber si una conducta, por ejemplo, invadir áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o ecosistemas frágiles, perjudicó en mayor o menor grado el bien jurídico que la norma penal busca proteger, que en este caso serían los derechos de la naturaleza.

---

<sup>74</sup> Bages Santacana, *El principio de lesividad en los delitos de peligro abstracto*, 118.



En cambio, si el interés relacionado con este tipo de delitos sería uno de carácter individual el reproche penal estaría motivado cuando se lo coloca en una situación de grave riesgo en la cual, sin ser necesario un resultado material, es imprescindible la valoración de la idoneidad de la conducta para ocasionar un riesgo objetivo. Es decir, si el actuar humano es real y materialmente adecuado para violentar gravemente un derecho. Esto puede medirse de mejor manera cuando se habla de un interés jurídico individual.

Ahora se verá otro ejemplo. El juzgador dentro de un proceso judicial solicita a una empresa privada que entregue cierta información dentro del término de tres días, sin embargo, el gerente de aquella entidad no remite lo solicitado. Existe una orden bien diferenciada, emitida por una autoridad competente dentro de un proceso judicial, la cual es legítima por no vulnerar derechos de los intervinientes, ni de terceros, y el destinatario de la orden la incumple. Nuevamente, la conducta descrita se ajusta perfectamente al tipo penal del artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal.

Sin embargo, en el ejemplo, no se advierte lesión alguna a bien jurídico protegido. Las partes procesales tienen la posibilidad de acceder a la administración de justicia y así lo han hecho al iniciar un proceso en sede jurisdiccional. La falta de entrega de la información no violenta o pone en riesgo la existencia o el funcionamiento del sistema judicial. Así mismo, tampoco se vulnera el derecho individual que tienen los intervinientes en juicio respecto de sus pretensiones. Si la información no es entregada por la entidad requerida es posible que el proceso se retrase, pero esto de forma alguna colocaría a la administración de justicia, que es un servicio con alcance general, en grave riesgo de colapsarla. Es decir, esta conducta no es suficientemente riesgosa para afectar un interés individual o uno colectivo. De esta forma la intervención penal en el caso concreto no estaría justificada.

El sistema penal no puede, o mejor dicho no debe, intervenir en esta situación por no existir lesividad de la conducta, ya sea lesionando un bien jurídico o poniéndolo en grave peligro. Además, el ordenamiento jurídico prevé otras herramientas coercitivas para lograr el cumplimiento de la orden del juez. Así, se tiene la sanción pecuniaria o multa diaria que puede ser impuesta por el juzgador.<sup>75</sup>

El tercer ejemplo tiene que ver con otra decisión jurisdiccional. Dentro de un proceso judicial en curso, se dicta una medida de protección y, se ordena a una determinada persona abstenerse de realizar actos de persecución o intimidación en contra

---

<sup>75</sup> Ecuador, *COFJ*, art. 132, num. 1.

de otra, ya sea personalmente o a través de terceros. El destinatario de la decisión es notificado de la misma y aun así opta por desobedecerla, hostigando e insultando a quien está amparado por la medida de protección.

En primer lugar, existe una orden directa: no realizar actos de persecución o intimidación contra otro, emitida por una autoridad competente: juez, y que es legítima: por haberse dictado en uso de sus facultades y con la finalidad de precautelar el derecho a la integridad personal de alguien. En segundo lugar, se aprecia que el solo incumplimiento de la orden del juez no podría, *per se*, constituir una vulneración al interés colectivo inmaterial del acceso a la administración de justicia, pues ésta continúa funcionando sin afectación alguna por causa de aquella específica conducta. Sin embargo, desobedecer la disposición judicial de la autoridad, haciendo lo que precisamente le estaba prohibido a su destinatario, pone en grave riesgo de ser dañado un bien jurídico protegido de carácter individual como es la integridad personal de quien estaba amparado en la medida.

En este caso, al colocar en situación de peligro abstracto un interés individual, que se ha protegido indirectamente con la tipificación de un delito que aparentemente protege un interés supraindividual, estaría plenamente justificada la intervención penal del Estado. Se recuerda que para ello deberá analizarse cada caso a la luz de la teoría del delito ya que en esta sección únicamente se ha referido sobre la lesividad de la conducta. Así, la grave amenaza de un bien jurídico individual legitima la intervención del sistema penal siempre que esa sola conducta sea suficientemente idónea para dañarlo en caso de producirse.

La medida de protección descrita en el ejemplo se emitió con la finalidad de evitar y prevenir agresiones en contra de la integridad personal de alguien, que como se sabe comprende la dimensión física, psíquica, moral y sexual. Si todas las personas tienen la obligación de abstenerse de afectar el derecho ajeno<sup>76</sup> y la integridad personal constituye un derecho fundamental de ellas,<sup>77</sup> entonces no sería necesaria la disposición de una autoridad competente para protegerlo, al menos en teoría. Aquí cabe aclarar que cada persona tiene la libertad para auto determinar su conducta protegiendo su libertad, pero sin afectar la de los demás. Así lo ha entendido Donna, para quien el principal bien

---

<sup>76</sup> Se reconoce y garantizará a las personas: (...) El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás. Ecuador, *CRE*, art. 66, num. 5.

<sup>77</sup> Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 3. El derecho a la integridad personal, que incluye: a) La integridad física, psíquica, moral y sexual. Ecuador, art. 66, num. 3.

jurídico protegido por el Derecho penal es la autonomía o independencia personal, de quien realiza la acción y de quien la recibe, y puntualiza:

El delito gira alrededor de la restricción y supresión de la autonomía del sujeto, ya sea de manera directa o indirecta. De este modo el delito consiste en la lesión del Derecho en su vigencia legal, especial y general, en una medida que afecte fundamentalmente la libertad jurídica, sea que lesione la libertad del afectado a la determinación autónoma de su conducción de vida, sea que lesione las condiciones correspondientes a las formas de libertad social.<sup>78</sup>

Sobre la aptitud de la conducta descrita en el ejemplo, se puede observar que, el actuar de desobediencia de esta orden específica es idóneo para arriesgar gravemente el bien jurídico individual de integridad personal. Quien se ampara en la orden de protección del juzgador lo hace en razón de que su derecho fue ya vulnerado y corre peligro de que dicha vulneración vuelva a ocurrir. La conducta de incumplimiento de decisión legítima de autoridad competente, en este caso, si es objetivamente idónea para colocar a un bien jurídico individual en situación de alto riesgo.

Lo opuesto sería sostener que este injusto penal es un delito de resultado que se verifica con el incumplimiento de la orden y que la lesión es real. Además, en el caso del ejemplo, se podría afirmar que la realización de actos de persecución en contra de alguien se considera como un delito autónomo, independiente de las medidas de protección, y de resultado, en el que se verifica la lesión al bien jurídico. Por lo tanto, el sistema penal podría procesar a alguien por esa conducta objetiva y concreta, pero no por el supuesto riesgo ocasionado.

Sin embargo, la adopción de medidas de protección es una decisión emitida por un juez competente a petición de parte y por haberse suscitado hechos anteriores que hacen presumir un riesgo específico en contra de la integridad personal de alguien. Es decir, constituye una protección adicional a este bien jurídico considerado de vital importancia para su titular. Más aún, si se está investigando una presunta infracción actual y a través de las medidas de protección se busca prevenir otra en contra de la integridad personal de miembros de la familia, como en el delito de violencia intrafamiliar psicológica, o en contra de la integridad personal de particulares, como podría ser en el delito de intimidación, en los que lógicamente la cercanía de la víctima con su agresor es apta para provocar en ella una nueva afectación. Es decir, el interés individual de quien

---

<sup>78</sup> Edgardo Alberto Donna y Natalia Barbero, *Derecho penal: parte general*, 1a ed. (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2006), 104.

se ampara en las medidas de protección está en una situación de alto riesgo y por eso el ordenamiento jurídico le otorga una protección adicional a través de la orden específica del juzgador.

Como se ha visto, el delito que sanciona el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente busca proteger un interés colectivo, a saber: el acceso al servicio de una eficiente administración pública, la seguridad de los ciudadanos, el principio de autoridad, incluso la soberanía del pueblo que designa autoridades y espera que todos los miembros de su sociedad la respeten. Sin embargo, la conducta de una sola persona que desobedece la orden no puede, por sí misma, afectar gravemente dichos intereses supraindividuales. Entonces, la justificación de la intervención penal estaría dada por la afectación o puesta en grave peligro de un bien jurídico de carácter individual, como son: la vida, la integridad personal, la libertad de tránsito, etc.

Sin embargo, acontecimientos recientes respecto a un virus de propagación mundial, eso es el COVID-19 conocido también como *conoravirus*, permite replantear la idea referida en el párrafo anterior. Si la autoridad nacional de salud dentro del país emite una disposición de carácter obligatorio, por ejemplo: el aislamiento durante un periodo determinado de tiempo para las personas que ingresen a Ecuador provenientes de ciertos países en los que la enfermedad tiene altos índices de contagios, y los destinatarios de la disposición incumplen esta orden, aun cuando su conducta no produzca nuevos contagios en el territorio nacional, dicho comportamiento si pone en riesgo de manera grave e injustificada un bien jurídico supraindividual que es la salud pública el cual tiene un contenido individual como es la vida de las personas.

En el ejemplo, la conducta de quien desobedece la orden de autoridad es objetivamente lesiva para un bien jurídico protegido supraindividual. No obstante, se advierte que dicho bien no es la eficiente administración pública sino la salud pública. Así, la lesividad está dada por haber puesto en riesgo gravemente y sin justa causa aquel interés jurídico. Sin perjuicio de ello la extensión de este trabajo no permite profundizar el análisis sobre los delitos de peligro en bienes jurídicos sociales o colectivos, por lo que este tema podría analizarse en una nueva investigación.

## Conclusiones

La política pública implementada desde el año 2007 y hasta el 2010 tenía en el centro al ser humano como fin y medio para alcanzar objetivos de bienestar común. La promulgación de la Constitución de 2008 que consagró el Estado de derechos y de justicia, la presentación del Anteproyecto de Código de Garantías Penales diseñado por el oficialismo y que tenía un corte de Derecho penal mínimo, la implementación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 con objetivos dirigidos a robustecer las garantías y derechos de las personas, la reducción del número de personas privadas de libertad, demostraron que en este primer momento el gobierno buscaba a toda costa proteger derechos ciudadanos.

A finales del año 2010 y hasta el 2017, inclusive, la política pública del Estado cambió para tener en el centro el respeto a su institucionalidad y el fortalecimiento de la autoridad como sus premisas. El proyecto de ley de Código Orgánico Integral Penal elaborado por el mismo oficialismo que en 2009 tenía otra propuesta normativa, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 que buscaba fortalecer los procesos regulatorios y recuperar la autoridad pública, el aumento del número de personas privadas de libertad, el registro en propiedad intelectual de expresiones como *30S*, *30-S* y *prohibido olvidar* como marcas a favor de la Presidencia de la República que permitió limitar su uso, los procesos judiciales que se dieron por los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010 calificados como de persecución política, por una comisión creada por el mismo Consejo de la Judicatura en un informe presentado a finales de 2018, demostraron que en este segundo momento el gobierno dirigía sus esfuerzos hacia la protección de la autoridad a cualquier precio.

El delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente se diseñó de la forma en que lo tenemos actualmente en el Código Orgánico Integral Penal precisamente para proteger a la autoridad. Este injusto penal no precisa cuáles son las decisiones cuyo incumplimiento genera responsabilidad penal y tampoco concreta qué autoridades emiten dichas órdenes. No es casualidad que en su descripción no se aclare a qué tipo de autoridades se refiere. Es decir, no fue un error de técnica legislativa sino más bien se lo dejó de esa forma con la finalidad de incluir a todas las autoridades públicas en él.

Si bien se identificó este problema en la formulación del tipo penal, no se requiere una reforma legal para la aplicación adecuada del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. El mismo ordenamiento jurídico provee soluciones para evitar que en la práctica se abuse de este tipo penal. La aplicación de los principios consagrados a nivel constitucional como son: el de necesidad, mínima intervención penal, proporcionalidad, legalidad (la estricta, no la lata), lesividad, exigen que las conductas que pretendan someterse al poder penal por esta infracción sean analizadas a la luz de estas normas tipo principio y que son mandatos de obligatorio cumplimiento.

Por lo tanto, si existe otra vía que resuelva el conflicto surgido sin la intervención del poder penal, la cual es adecuada y proporcional con este propósito, que además está prevista en el ordenamiento jurídico claramente y no se ha ocasionado un daño grave a un bien jurídico protegido que resulte en intolerable para la sociedad, no se justifica la persecución penal por esta conducta.

La eficiente administración pública no es un bien jurídico apto para ser protegido por la norma del artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal. La conducta descrita en ella no afecta o daña gravemente a este interés social, pues no impide que los ciudadanos accedan a este servicio y tampoco lo inhabilita o anula, esto es, continúa funcionando con todas sus facultades. Tampoco la autoridad que emitió la orden soporta una afectación que atente de forma grave en contra de sus potestades legales. Por lo tanto, el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente no protege la eficiente administración pública.

Entonces, siguiendo la teoría del bien jurídico y el principio de lesividad, se determinó que la desobediencia a órdenes de autoridad será lesiva siempre y cuando coloque en situación de grave riesgo y sin justa causa un interés jurídico protegido de carácter individual. Como podría ser el derecho a la vida o a la integridad personal. Para ello, el análisis tiene que realizarse en el caso concreto hasta llegar a determinar si la conducta es idónea y suficiente para arriesgar ese bien jurídico.

También se logró identificar que existirían casos en los que el bien jurídico que se pone en riesgo podría ser uno de carácter social o colectivo, denominado también supraindividual. Por ejemplo, la salud pública en el caso de que se incumpla una orden de autoridad que pretende evitar la propagación de una grave enfermedad de fácil contagio disponiendo el aislamiento de alguien durante un período de tiempo determinado. Dicho incumplimiento no pone en riesgo ni perjudica gravemente a la administración pública, sino que arriesga de manera injustificada y grave la salud de la

sociedad, lo cual por la gravedad de la enfermedad podría atentar incluso contra la vida de las personas. En este caso, la intervención del Estado utilizando su poder penal estaría plenamente justificado y es proporcional. Nuevamente se advierte que cada caso debe ser revisado a la luz de los principios constitucionales del Estado garantista.

Los principios y garantías del Estado constitucional de derechos y de justicia no están siendo aplicados adecuadamente por los operadores de justicia al momento de perseguir o analizar el delito de desobediencia a órdenes de autoridad. La solución para superar esta situación indeseable es el ejercicio de una interpretación judicial garantista, siempre con sujeción a los principios constitucionales conforme lo ordena la norma del artículo 13, numeral 1, del Código Orgánico Integral Penal. Dicha interpretación no vulnera el principio de legalidad en materia penal sino todo lo contrario: confirma que en el Estado constitucional de derechos todas las actuaciones de los poderes públicos respetan derechos y garantías ciudadanas, lo cual las legitima.





## Bibliografía

- Alexy, Robert. «La doble naturaleza del derecho». En *La doble dimensión del derecho: autoridad y razón en la obra de Robert Alexy*, editado por Carlos L. Bernal Pulido, 1. ed. Extramuros. Lima: Palestra Ed, 2011.
- Anónimo, Participante 1. entrevistado por el autor, 13 de diciembre de 2018.
- Anónimo, Participante 3. entrevistado por el autor, 24 de julio de 2019.
- Bages Santacana, Joaquim. *El principio de lesividad en los delitos de peligro abstracto*. Monografías. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.
- Binder, Alberto M. *Análisis político criminal: bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2012.
- Bobbio, Norberto, Antonio de Cabo, y Gerardo Pisarello. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta, 2009.
- Dirección de Estadísticas y Análisis Económico del Sector. «Reporte mensual de personas privadas de libertad». Mensual. Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 30 de enero de 2019. <https://www.justicia.gob.ec/reporte-mensual-de-personas-privadas-de-libertad/>.
- Donna, Edgardo Alberto. *Derecho penal. Parte especial*. Vol. III. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2003.
- Donna, Edgardo Alberto, y Natalia Barbero. *Derecho penal: parte general*. 1a ed. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2006.
- Dworkin, Ronald M. «Is Law a System of Rules?» En *The Philosophy of Law*, editado por Ronald M. Dworkin, 7. [Dr.], 38-65. Oxford Readings in Philosophy. Oxford: Oxford Univ. Press, 1988.
- Ecuador, ed. *Buen vivir: plan nacional 2013-2017: todo el mundo mejor*. Primera edición. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013.
- . *Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial, Suplemento, No. 544. Quito, 2009.
- . *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial, Suplemento, No. 180. Quito, 2014.
- . *Código Penal*. Registro Oficial, Suplemento, No. 147. Quito, 1971.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial, No. 499. Quito, 2008.
- . «Informe final mesa por la verdad y la justicia. Perseguidos nunca más.» Quito, Ecuador: Consejo Nacional de la Judicatura, diciembre de 2014.
- Ecuador, y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan nacional para el buen vivir, 2009-2013: construyendo un estado plurinacional e intercultural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2009.
- El Comercio. «USD 240 millones de inversión en 2012 para la Policía Nacional». *Diario El Comercio*. 8 de junio de 2012, sec. Seguridad. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/usd-240-millones-de-inversion.html>.
- El Telégrafo. «Bienes de Bananera Noboa son embargados por el SRI». *Diario El Telégrafo*, 13 de marzo de 2013, sec. Economía. <https://www.eltelgrafo.com.ec/noticias/economia/4/bienes-de-bananera-noboa-son-embargados-por-el-sri>.

- . «Con las nuevas cárceles terminará el hacinamiento». *Diario El Telégrafo*. 11 de enero de 2014, sec. Política. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/con-las-nuevas-carceles-terminara-el-hacinamiento>.
- Ferrajoli, Luigi. «Los fundamentos de los derechos fundamentales». En *Los fundamentos de los derechos fundamentales: debate con Luca Baccelli, Michelangelo Boyero, Riccardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo*, editado por Antonio De Cabo y Gerardo Pisarello, 287-381. Derecho 4. Trotta, 2009.
- Ferrajoli, Luigi, y Norberto Bobbio. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 2014.
- Hidalgo Andrade, Gabriel. «El 30 de septiembre de 2010». *Plan V*, 9 de octubre de 2018. <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-30-septiembre-2010>.
- Luzón Peña, Diego Manuel. *Derecho penal: parte general*. 3ra ed. Buenos Aires: B de f, 2016.
- Luzzati, Claudio. *El principio de autoridad y la autoridad de los principios: la genericidad en el derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2013.
- Maiza, María Cecilia. «Delitos contra la administración pública». En *Delitos contra la administración pública*, editado por Edgardo Alberto Donna, II:355-568. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2005.
- Metaal, Pien. «Indulto de mulas en Ecuador, una propuesta sensata». *Washington Office of Latin America WOLA*, 1 de febrero de 2009. <https://www.tni.org/es/publicacion/indulto-de-mulas-en-ecuador>.
- Muñoz Conde, Francisco, y Mercedes García Arán. *Derecho penal: Parte general*. 9a. ed., rev. Puesta al día. Tirant lo Blanch libros. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- Pazmiño, Ernesto. «Políticas penitenciarias y derechos humanos. Breve lectura de lo global y lo local.» *Defensa y Justicia. Revista Institucional de la Defensoría Pública del Ecuador*, 1 de abril de 2017.
- Salinas Siccha, Ramiro. *Delitos contra la administración pública*. Lima: Iustitia : Grijley, 2011.
- Sánchez Escobar, Carlos. «Bien jurídico y principio de lesividad. Bases históricas y conceptuales sobre el objeto de protección de la norma penal». *Revista Digital de la Maestría de Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica*, 2013, 436-509.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, Ramiro Ávila Santamaría, y María Fernanda Álvarez Alcívar, eds. *Anteproyecto de código orgánico de garantías penales: la constitucionalización del derecho penal*. 1. ed. Serie justicia y derechos humanos : neoconstitucionalismo y sociedad 17. Quito: Ministerio de justicia y derechos humanos, 2009.

## **Anexos**



## Situación Penitenciaria 2019

Tabla 1.- Numérico de Población Penitenciaria 2019

FECHA DE REPORTE	PPL SENTENCIADOS (a)	PPL PROCESADOS (b)	PPL POR DELITOS (c)=a+b	PPL CONTRAVENTORES (d)	PPL APREMIO (e)	TOTAL PPL (f)=c+d+e	PPL HOMBRES	PPL MUJERES	CAPACIDAD INSTALADA EFECTIVA (g)	PLAZAS FALTANTES (h)=f-g	% HACINAMIENTO* (i)=((f/g)-1)*100	OBSERVACIONES
02-ene-19	22.908	14.201	37.109	540	869	38.518	35.682	2.836	27.796	10.722	38,57%	
09-ene-19	23.028	14.056	37.084	548	815	38.447	35.608	2.839	27.796	10.651	38,32%	
16-ene-19	22.942	14.116	37.058	488	807	38.353	35.541	2.812	27.796	10.557	37,98%	
23-ene-19	24.141	12.941	37.082	524	785	38.391	35.576	2.815	27.796	10.595	38,12%	
30-ene-19	24.103	13.076	37.179	598	825	38.602	35.754	2.848	27.730	10.872	39,21%	Se realiza una corrección en la capacidad instalada efectiva del CRS Mixto - Quevedo: se reporta una capacidad real de 390 plazas.

Fuente: Registros administrativos de Centros de Privación de Libertad  
 Elaborado por: Dirección de Estadísticas y Análisis Económico del Sector  
 Nota: Los cortes de información son los días miércoles de cada semana  
 Existen 1.041 plazas no utilizables a nivel nacional por motivos de seguridad e instalaciones no adecuadas  

$$*Hacinamiento = \left( \left( \frac{Total\ PPL}{Capacidad\ Instalada\ Efectiva} \right) - 1 \right) * 100$$

Tabla 2.- Promedio Mensual de Población Penitenciaria 2019

MES DE REPORTE	PROMEDIO PPL SENTENCIADOS (a)	PROMEDIO PPL PROCESADOS (b)	PROMEDIO PPL POR DELITOS (c)=a+b	PROMEDIO PPL CONTRAVENTORES (d)	PROMEDIO PPL APREMIO (e)	PROMEDIO TOTAL PPL (f)=c+d+e	PROMEDIO TOTAL PPL HOMBRES	PROMEDIO TOTAL PPL MUJERES	CAPACIDAD INSTALADA EFECTIVA (g)	PLAZAS FALTANTES (h)=f-g	% HACINAMIENTO* (i)=((f/g)-1)*100	OBSERVACIONES
Enero	23.424	13.678	37.102	540	820	38.462	35.632	2.830	27.730	10.732	38,70%	Se realiza una corrección en la capacidad instalada efectiva del CRS Mixto - Quevedo: se reporta una capacidad real de 390 plazas.

Fuente: Registros administrativos de Centros de Privación de Libertad  
 Elaborado por: Dirección de Estadísticas y Análisis Económico del Sector  
 Nota: Los cortes de información son los días miércoles de cada semana  
 Existen 1.041 plazas no utilizables a nivel nacional por motivos de seguridad e instalaciones no adecuadas  

$$*Hacinamiento = \left( \left( \frac{Total\ PPL}{Capacidad\ Instalada\ Efectiva} \right) - 1 \right) * 100$$





Tabla 3.- Población Penitenciaria Semanal por Zona, Provincia y Centro de Privación de Libertad 2019

ZONA	PROVINCIA	NOMBRE DE LA INFRAESTRUCTURA	NOMBRE DEL SERVICIO	2-ENE-2019	9-ENE-2019	16-ENE-2019	23-ENE-2019	30-ENE-2019
ZONA 1	CARCHI	CRS MIXTO - TULCAN	CRS MIXTO - TULCAN	706	719	718	714	630
	ESMERALDAS	CPL MIXTO - ESMERALDAS	CPPL MASCULINO - ESMERALDAS	37	38	40	45	41
		CRS FEMENINO - ESMERALDAS	101	98	100	98	97	
		CRS MASCULINO - ESMERALDAS	CRS MASCULINO - ESMERALDAS	1.345	1.329	1.331	1.315	1.314
	IMBABURA	CRS MASCULINO - IBARRA	CRS MASCULINO - IBARRA	703	710	714	711	718
	SUCUMBÍOS	CPL MIXTO - SUCUMBIOS	CPPL MIXTO - SUCUMBIOS	384	397	401	402	406
CRS MASCULINO - SUCUMBIOS		641	636	630	626	644		
ZONA 2	NAPO	CPL MIXTO - ARCHIDONA	CPPL MIXTO - ARCHIDONA	33	43	34	25	21
			CRS MIXTO - ARCHIDONA	371	372	379	382	361
ZONA 3	CHIMBORAZO	CPL MIXTO - ALAUSI	CPPL MIXTO - ALAUSI	0	0	1	1	1
			CRS MIXTO - ALAUSI	58	58	58	57	54
		CPPL MIXTO - RIOBAMBA	CPPL MIXTO - RIOBAMBA	35	35	19	27	37
		CRS MIXTO - RIOBAMBA	451	448	442	436	442	
	COTOPAXI	CPL REGIONAL MIXTO - SIERRA CENTRO NORTE - COTOPAXI	CPPL RSCN MIXTO - COTOPAXI	125	109	95	84	77
			CRS RSCN MIXTO - COTOPAXI	5.074	5.068	5.029	5.012	5.070
	PASTAZA	CPPL MIXTO - PUYO	CPPL MIXTO - PUYO	100	104	96	87	88
	TUNGURAHUA	CPL MIXTO - AMBATO	CPPL MIXTO - AMBATO	57	62	48	48	49
CRS MIXTO - AMBATO		585	582	576	591	598		
ZONA 4	MANABÍ	CPL MASCULINO - BAHIA	CPPL MASCULINO - BAHIA	15	11	9	11	10
			CRS MASCULINO - BAHIA	561	552	565	521	518
		CPL MASCULINO - JIPIJAPA	CPPL MASCULINO - JIPIJAPA	5	5	5	5	7
			CRS MASCULINO - JIPIJAPA	425	430	426	432	434
		CPL MIXTO - PORTOVIEJO	CPPL MIXTO - PORTOVIEJO	89	100	82	92	95
			CRS FEMENINO - PORTOVIEJO	94	100	101	106	105
		CRS MASCULINO - EL RODEO	1.111	1.110	1.109	1.105	1.112	
	SANTO DOMINGO	CPPL MIXTO - SANTO DOMINGO	CPPL MIXTO - SANTO DOMINGO	77	81	87	72	79
CRS MIXTO - SANTO DOMINGO		CRS MIXTO - SANTO DOMINGO	1.576	1.580	1.574	1.579	1.580	
ZONA 5	BOLÍVAR	CPL MIXTO - GUARANDA	CPPL MASCULINO - GUARANDA	13	12	13	12	9
			CRS MIXTO - GUARANDA	188	184	181	171	170
	LOS RÍOS	CPL MASCULINO - BABAHOYO	CPPL MASCULINO - BABAHOYO	20	17	17	22	18
			CRS MASCULINO - BABAHOYO	258	269	267	269	268
		CPL MIXTO - QUEVEDO	CPPL MASCULINO - QUEVEDO	34	30	35	33	42
			CRS MIXTO - QUEVEDO	746	713	709	727	727
ZONA 6	AZUAY	CPL REGIONAL MIXTO - SIERRA CENTRO SUR - TURI	CPPL RSCS MASCULINO - TURI	254	247	240	238	228
			CRS RSCS MIXTO - TURI	2.141	2.186	2.177	2.192	2.293
	CAÑAR	CPL MASCULINO - AZOGUES	CPPL MASCULINO - AZOGUES	9	10	8	11	15
			CRS MASCULINO - AZOGUES	159	154	155	153	149
		CPL MASCULINO - CAÑAR	CPPL MASCULINO - CAÑAR	10	10	12	9	14
			CRS MASCULINO - CAÑAR	156	155	155	154	156
	MORONA SANTIAGO	CPL MIXTO - MACAS	CPPL MASCULINO - MACAS	18	19	15	13	20
			CRS MIXTO - MACAS	308	307	308	303	308
ZONA 7	EL ORO	CRS FEMENINO - ZARUMA	CRS FEMENINO - ZARUMA	52	52	52	50	54
		CRS MASCULINO - MACHALA	CRS MASCULINO - MACHALA	1.247	1.243	1.256	1.251	1.269
	LOJA	CPL MIXTO - LOJA	CPPL MIXTO - LOJA	89	81	78	92	95
			CRS MIXTO - LOJA	1.007	1.007	1.022	1.023	1.012
ZONA 8	GUAYAS	CPPL MIXTO - GUAYAQUIL	CPPL MIXTO - GUAYAQUIL	456	464	450	460	463
		CRS FEMENINO - GUAYAQUIL	CRS FEMENINO - GUAYAQUIL	904	897	898	900	916
		CRS MASCULINO - GUAYAQUIL	CRS MASCULINO - GUAYAQUIL	9.340	9.348	9.380	9.433	9.523
		CRS REGIONAL MASCULINO - GUAYAS	CRS RZ8 MASCULINO - GUAYAS	4.067	4.059	4.045	4.085	4.072
ZONA 9	PICHINCHA	CPL MIXTO - CHILLOGALLO	CRS FEMENINO - QUITO (Atención Prioritaria)	61	63	58	55	58
		CPPL MASCULINO - EL INCA	CPPL MASCULINO - EL INCA	2.177	2.098	2.110	2.108	2.092
		CRS MASCULINO - EL CONDADO	CRS MASCULINO - EL CONDADO	45	45	43	43	43
TOTAL PPL				38.518	38.447	38.353	38.391	38.602

Fuente: Registros administrativos de los Centros de Privación de Libertad

Elaborado por: Dirección de Estadísticas y Análisis Económico del Sector

Nota: Los cortes de información son los días miércoles de cada semana

Existen 1.041 plazas no utilizables a nivel nacional por motivos de seguridad e instalaciones no adecuadas

Resumen